

EL PODER SOBERANO PESQUERO DEL ESTADO MEXICANO

SUMARIO: I. *Generalidades*: 1. *Concepto*. 2. *Titularidad*. II. *Referencias al caso de México*: 1. *El problema de las dos soberanías*. 2. *El problema de la propiedad originaria de la nación*. 3. *Las diversas propiedades del artículo 27*: A) *Aclaración previa: nación y federación*; B) *Aclaración previa: titularidad y competencia*; C) *Determinación de los bienes propiedad de la federación*; D) *Los bienes de los estados*; E) *Conclusión práctica*. III. *Organización y distribución de la competencia pesquera*. 1. *Criterios de organización*. 2. *Autoridades federales y estatales*. 3. *El Congreso de la Unión*. 4. *Autoridades de administración federal*: A) *Sector pesquero*; B) *Autoridades con facultades ejecutivas*: a) *El Ejecutivo Federal*, b) *El Departamento de Pesca*, c) *La Secretaría de Industria y Comercio*, d) *La Secretaría de Marina*, e) *La Secretaría de Salubridad*, f) *La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, g) *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, h) *La Secretaría de la Reforma Agraria*; C) *Autoridades con facultades consultivas*: a) *El Instituto Nacional de Pesca*, b) *La Comisión Nacional Consultiva*, c) *Otros cuerpos consultivos*.

I. GENERALIDADES

1. *Concepto*

El poder pesquero del Estado no es sino una derivación de su poder político o de su soberanía política. Y para su definición es preciso partir de las nociones clásicas que se han vertido de la propia soberanía, como la de Bodin; la de la Escuela política española; y la misma definición de los textos constitucionales.¹

¹ Como es sabido, los tratadistas del derecho financiero o derecho fiscal, al definir el poder soberano del Estado en la rama hacendaria parten del mismo principio del poder político soberano, el cual obviamente debe concretarse en cada caso por el derecho. Cuando se habla de poder soberano pesquero, o financiero, se pretende reco-

Bodín en el siglo XVI, definía la soberanía como la *potencia absoluta y perpetua de una república*.² Mientras que los grandes juristas españoles, también del siglo XVI, hablan de *autoridad suprema, suprema potestad, fuerza suprema*.³

Por su parte, los diputados gaditanos, que elaboraron la noción de soberanía que se ha insertado en todas las constituciones de México, hablan de un derecho *inmanente de la nación*, o del derecho exclusivo para establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, según dice el artículo 3 de la Constitución de 1812.⁴

Es decir, la soberanía es aquella autoridad que existe en la sociedad para decretar lo que le sea conveniente y aquella fuerza para hacer ejecutar lo que decreta, en palabras de otro diputado a las Cortes de Cádiz.⁵

En una sociedad organizada, en un Estado de derecho, obviamente este poder soberano se encuentra enunciado y regulado en la Constitución y en el cuerpo de leyes en vigor, precisamente como garantía de que no será usado de manera despótica, arbitraria o en perjuicio de los intereses fundamentales de dicha sociedad.⁶

El poder soberano pesquero viene a ser, pues, aquella autoridad, derecho y fuerza que la Constitución y la ley reconocen a los órganos del Estado en materia de pesca para el cumplimiento de los fines que les son propios.

La voz de soberano hace hincapié en el carácter indiscutible, porque emanó de la voluntad soberana del pueblo y porque se halla depo-

nocer una especial competencia, señalada por el ordenamiento jurídico, a favor del Estado, competencia que se ubica por encima de las tradicionales facultades o potestades reglamentarias de la administración. De aquí tenemos la necesidad de precisar este concepto. Respecto a la metodología que siguen los fiscalistas, véase la obra de Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Madrid, 1962, tomo 1.

² Véase su obra *La república*, libro I, capítulo VIII, dedicado al tema de la soberanía. La versión española fue publicada en 1966 por la Universidad de Caracas, Venezuela.

³ Véase Vitoria, Francisco, "De potestate civili", *Obras completas*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1960; Suárez, *De Legibus*, (versión española), Madrid, 1967, 6 vol. Conceptos compartidos por otros varios autores como Belarmino, Menchaca, Molina, Cobarrubias, de Soto.

⁴ Cfr. Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978, p. 35 y ss. En este libro le dedico un capítulo a la soberanía consagrada en la Constitución de 1812.

⁵ Son palabras del presbítero Lera pronunciadas en la sesión del 29 de agosto de 1811. Véase Barragán, José, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 32.

⁶ Aludimos aquí a los principios teóricos y a la práctica constitucional impuesta a raíz de la Revolución francesa en 1789 frente al llamado Antiguo Régimen caracterizado como el gobierno de la arbitrariedad. Este principio del Estado de Derecho se le conoce como "Principio de Legalidad".

sitado en los órganos supremos del Estado. Por eso se habla de suprema potestad.

En México el poder soberano pesquero está contemplado en el artículo 27 de la Constitución vigente que data de 1917, el cual ha sido regulado por las diversas leyes y reglamentos de pesca expedidos hasta la fecha.⁷

La configuración de este poder es revolucionario porque se aparta de las concepciones tradicionales entonces en uso en todo el mundo. Por primera vez las aguas y los recursos hidrobiológicos de todo el país son calificados como bienes de propiedad de la nación, reconociendo a favor del Estado atribuciones muy singulares para el régimen de explotación de esta riqueza en términos profundamente sociales.

Una tal declaración tan categórica como ésta del artículo 27 de la Constitución mexicana no es frecuente. Fuera de la órbita del derecho de los países socialistas y comunistas, tal vez no se encuentre ningún otro ejemplo tan radical. Pero desde luego que el ejemplo mexicano, aunque no haya sido copiado de forma consciente, trajo de hecho otro tipo de declaraciones muy parecidas e igualmente revolucionarias en todos los tipos del área americana. Se trata del enunciado categórico de la reserva absoluta de dominio a favor del Estado, por motivos también sociales, de todos los recursos hidrobiológicos de sus aguas jurisdiccionales, incluido el mar patrimonial.

A partir de tales declaraciones, por tanto, se establece un poder soberano pesquero especial y distinto al contenido en las leyes de los países europeos no socialistas.⁸

⁷ Este artículo, en efecto, no sólo hace una expresa reserva de la competencia en materia pesquera a favor del Ejecutivo federal, sino que declara propiedad originaria de la nación toda clase de aguas y sus recursos hidrobiológicos comprendidos en el ámbito territorial y hasta el límite de las doscientas millas en el mar. Por ello es que se configura el poder soberano pesquero de México de una forma muy singular, muy próxima a la de un Estado socialista.

⁸ En los países europeos como España, Italia, Francia, Alemania, Suiza, Austria, Inglaterra, Noruega o Suecia, la materia de pesca cae dentro del ámbito del derecho administrativo o bajo la competencia de la potestad reglamentaria en sentido estricto. En estos casos, por regla general, el Estado reglamenta al modo tradicional esta materia y considera los recursos hidrobiológicos propiedad de quien sea el propietario de las aguas de que se trate, o *res nullius*, si se trata de aguas del dominio público. Por esta razón, el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las aguas y sus recursos de todas clases se aparta de la doctrina liberal que se imponía a este tipo de bienes.

2. *Titularidad*

Respecto a la titularidad del poder soberano pesquero obviamente ésta corresponde al Estado y es ejercida por los diversos órganos de gobierno, tales como el Poder Legislativo, quien expide las leyes ordinarias de la materia; así como por el Poder Ejecutivo, al que se le encomienda la reglamentación y la ejecución en último término de los mandatos pesqueros.

Más en detalle, cabe hacer referencia aquí a la modalidad de aquellos Estados que, además de ser los detentadores del poder soberano, son a la vez agentes pesqueros directos; así como a la cuestión importantísima de las provincias (o estados en un sistema de federación) y los municipios pudieran ser también titulares de este derecho soberano pesquero.

En cuanto a la modalidad que presentan aquellos Estados que declaran propiedad de la nación las aguas y sus recursos, o que hacen reserva absoluta de dominio de dichas aguas y recursos, sólo es pertinente ahora insistir en que el poder soberano pesquero está orientado a obligar al Estado a participar directamente en las actividades de explotación de tal o cual manera; así como también viene obligado a crear y a fomentar ciertas formas de explotación como pudieran ser la empresa familiar o las cooperativas.⁹ Todo ello, por motivos sociales. Parece claro que esta modalidad se asemeja mucho a la condición de dueño que ostenta la persona física en derecho privado, la cual es depositaria de la titularidad de propiedad y al mismo tiempo ejerce actos directos de dominio sobre el objeto de su propiedad. En México el Estado es titular del poder soberano pesquero y es el único que originalmente puede realizar actos directos sobre la pesca.

En cuanto a la participación en el poder soberano pesquero de los municipios y provincias (o estados en un sistema federado) generalmente se acepta el principio de que, de igual manera a como gozan y

⁹ Está obligado el Estado, en función del interés social, a asumir formas de empresario para explotar adecuadamente sus recursos pesqueros. En México existen más de 30 entidades paraestatales dedicadas a realizar dicha explotación; en Perú, Colombia, Ecuador y varios países más existen asimismo empresas estatales muy importantes que coordinan no sólo la actividad de los particulares, sino toda la participación estatal directa. Por otro lado y por el mismo interés social, el Estado procura auxiliar a los pescadores ribereños, organizándolos en cooperativas como sucede en México, o en comunidades de pescadores, como ocurre en Perú, o protegiendo la actividad familiar: prácticamente todas las leyes pesqueras del continente americano tienen un trato muy favorable para el desarrollo de la pesca de subsistencia y para las empresas familiares, como dice la ley de pesca de Nicaragua del tiempo de Somoza.

participan a su modo de la soberanía política, deben coparticipar en el poder soberano pesquero. Esto es, ya sea por los mecanismos de la delegación, ya sea por el reconocimiento expreso de ciertos atributos independientes, el ordenamiento jurídico otorga competencia en materia pesquera a las autoridades locales.

Por virtud de sus notas de independencia o autonomía, los entes locales han venido administrando tradicionalmente sus bienes, sin mayores limitaciones. De igual forma en materia administrativa se les ha reconocido amplia competencia para adoptar medidas de policía y buen gobierno de carácter general, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, particularmente sobre bienes de dominio público y bienes del común.

Según esto, los recursos hidrobiológicos de las respectivas demarcaciones territoriales del municipio y la provincia podrían seguir el mismo régimen que existiera para los demás bienes ubicados en las tales demarcaciones: es decir, bienes privados (como las aguas y sus recursos de predios privados) bienes de dominio público (como las aguas y sus recursos de dominio público: ríos, lagos, etcétera), bienes comunales y bienes de propios o de los ayuntamientos. Un régimen parecido es el que se sigue en muchos países de Europa, en donde la legislación pesquera continúa conservando su fuerte caracterización liberal *iusprivatista*. Sólo cabrían, en cuanto al aprovechamiento de estos recursos hidrobiológicos, las limitaciones generales decretadas casi siempre por la autoridad central por motivos de conservación y conveniente explotación (serían las tradicionales leyes y reglamentos de caza y pesca). Existiría, por tanto, un propio y verdadero poder pesquero a favor de dichas entidades locales.

Cambia el régimen de manera sustancial en otros varios países, ahora del área latinoamericana, con base en especiales declaraciones, de orden público y social, sobre la propiedad de las aguas y de sus recursos, cuya titularidad o reserva de dominio se hace a favor de la nación o del Estado, según rezan los textos legales, de manera absoluta: el Estado es la única autoridad competente. En estos casos, la competencia de las autoridades locales es más bien de carácter derivado, por delegación expresa de facultades. No se les reconoce ningún poder, sino únicamente se les dan ciertas facultades. Esto ocurre en el Perú, por ejemplo o en Colombia.¹⁰

¹⁰ Se trata de facultades administrativas para otorgar, en ciertos casos, permisos y licencias de pesca y, más comúnmente, para ejercer funciones de vigilancia y de policía.

Un tercer sistema respecto de la titularidad del poder pesquero se aprecia en los países federales como Estados Unidos y México, debido a la idea de que los estados que componen la Unión son igualmente soberanos o gozan en la realidad de verdadera independencia en cuanto a su régimen interior, como suelen expresar los textos constitucionales.

En el caso de los estados de la Unión Americana, cabe observar que cada uno de ellos, por regla general, tienen sus propias leyes de pesca¹¹ se reconocen, por tanto, a favor de la Unión ciertos atributos soberanos para regular la pesca, pero sin mayor detrimento de los atributos que correspondan a cada estado. México se presenta como un caso muy singular, nada fácil de estudiar, por cierto, según pasamos a ver.

II. REFERENCIA AL CASO DE MÉXICO

Ya hemos adelantado algunas ideas que ahora procuraremos ampliar un poco más respecto del poder pesquero de México. Estamos ante un país federado, compuesto de estados libres y soberanos, según se dice en el artículo 40 de la Constitución vigente que data de 1917. Y los estados se componen, a su vez, de municipios libres con personalidad jurídica propia, como indica el artículo 115 de la misma Constitución.¹²

No es fácil explicar la doctrina encerrada en tales principios. Sobre todo, no será pacífica o exenta de controversias. Pero si fuera poco, luego el artículo 27 declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Más adelante, el mismo artículo 27 detalla cuáles sean estas aguas.

Según se aprecia, son varios los temas a esclarecer, en la medida de lo posible. Temas que, por lo demás, no han sido realmente estudiados

¹¹ El panorama general de la legislación pesquera de los Estados Unidos por una ley federal, que data de 1976, encargada de regular las cuestiones comunes de la pesca a todos los estados de la Unión y por las leyes propias de pesca de cada uno de estos estados.

¹² La Constitución mexicana recoge en efecto el principio de la soberanía de los estados miembros de la Unión, que tiene su origen en el proceso de formación del Estado mexicano en 1823-1824. Cfr. Barragán, José. *Introducción al federalismo mexicano*, México, UNAM, 1978. Asimismo se reconoce con mucho énfasis el principio de la independencia del municipio, como pilar de la estructura de los estados de la Unión mexicana.

por la doctrina patria, quizá por ser permanentemente los temas preferidos por los políticos. Pues bien, para seguir un cierto orden, vamos a referirnos primero al problema de las soberanías: de la nación y la de los estados; en segundo lugar, al problema de la propiedad originaria de la nación; y, por último, a las diversas clases de propiedad de que habla el mencionado artículo 27 para determinar si los estados y los municipios en México tienen o no competencia en materia pesquera, si son o no titulares, de algún modo, del poder pesquero.

1. *El problema de las dos soberanías*

Desde luego, no pretendemos en este momento abordar el problema en toda su magnitud y complejidad. Este tema en lo personal hemos tratado de explicarlo en varias ocasiones desde el punto de vista histórico; ahí está el libro *Introducción al federalismo. La formación de poderes en 1824*, en donde se analiza el proceso de formación del Estado mexicano, así como el planteamiento formal de las dos soberanías en el Constituyente de 1824, a la hora de discutir los artículos 4, 5 y 6 del Acta constitutiva; está también *Temas del liberalismo gaditano*, en donde se aborda la noción que las Cortes de Cádiz dieron de la soberanía, mismo que se acepta en las constituciones mexicanas desde 1824. Aparte, hemos venido trabajando en los últimos años el tema de las soberanías estatales, analizando la naturaleza de sus primeras proclamas allá por los años de 1823-1827, a fin de determinar lo que entendieron por eso de su régimen interior.¹³

Históricamente, el Estado mexicano siguió un proceso de formación que nada tiene que ver con el ejemplo norteamericano. Nuestra federación nada tiene que ver con la federación estadounidense. Históricamente se rompió en 1821 con la metrópoli madrileña, y al romperse no quedó un país unitario, ni un reino, sino simplemente diputaciones provinciales, iguales entre sí, por estar regidas por leyes gaditanas que permanecieron en vigor.¹⁴ Vino la adhesión a los propósitos constitu-

¹³ El análisis sobre el régimen interior de los estados miembros de la Unión mexicana revela, entre otras cosas, que tienen un régimen peculiar sobre la propiedad y sobre las aguas, un tanto contrapuesto a lo establecido en el artículo 27 constitucional. Este régimen existe en cada uno de los estados citados en sus respectivos códigos civiles. Lo cual nos permitirá, más adelante, reconocer un cierto poder soberano originario a favor de estos estados y municipios, pese a que la Constitución general hace reserva de competencia en favor del Ejecutivo federal.

¹⁴ En la Colección de leyes de Dublán y Lozano; t. 1, se pueden ver estas leyes reconocidas vigentes en la Nueva España, primero, y luego en la naciente nación mexicana a partir de 1812.

tivos de Iturbide de la Junta Provisional Gubernativa y del primer Congreso de 1822.¹⁵ En esta adhesión figuraban las diputaciones y las capitanías que llegaban, incluso, hasta lo que hoy es Panamá.¹⁶ Hubo unidad, por el hecho de haber enviado todas ellas representantes a dicho Congreso. Sobrevino luego la proclamación de Iturbide como emperador y la controversia entre éste y el Congreso.¹⁷ Algunos de cuyos diputados fueron presos y el propio Congreso disuelto por Iturbide.¹⁸ Les siguió la rebelión de las diputaciones contra Iturbide, el Plan de Casa Mata de lo. de febrero de 1823, el cerco militar de la capital, la renuncia de Iturbide, su salida del país y, como consecuencia, la reinstalación del Congreso.¹⁹

Pero cuando parecían haberse resuelto los problemas, se negó a este Congreso reinstalado legitimidad para constituir al país, conminándolo a convocar uno nuevo. Hubo resistencia, y esas mismas diputaciones terminaron declarándose en estados libres, independientes y soberanos. Esto hizo Jalisco, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas, Valladolid, Querétaro.²⁰ Y por iguales motivos lo hicieron las naciones que hoy componen Centroamérica.²¹ Hasta ahora, finales de 1823, aún no había nacido la federación.

Después cedió el Congreso reinstalado, convocó uno nuevo y éste se ocupó de estudiar la forma de unir a aquellos estados y a otras diputaciones que se mantenían aún a la expectativa bajo la forma federada, como se pretendía. Se elaboró el proyecto de Acta constitutiva, preci-

¹⁵ El Diario de Sesiones de esta Junta, originalmente impreso en 1821, ha sido reeditado facsimilarmente por la UNAM en 1980 y lleva una introducción de su servidor. Con su lectura, se aprecian bien los propósitos de unión de estas diputaciones y los intentos políticos de Iturbide, hombre fuerte del momento, y de la propia Junta. Aparece reimpresso en la colección *Actas constitucionales mexicanas*, t. I.

¹⁶ En efecto, la Junta Provisional Gubernativa procedió a convocar un Congreso Constituyente, al que acudieron representantes de todas estas partes centroamericanas.

¹⁷ El problema concreto habido entre Iturbide y el Congreso ha sido analizado con todo detalle en Barragán, José, *op. cit.*, p. 67.

¹⁸ Cfr. Barragán, José, *ibidem*, p. 92.

¹⁹ Cfr. Barragán, José, *ibidem*, p. 117:

En la colección *Actas constitucionales mexicanas*, UNAM, 1980, t. v puede verse el *Diario de Sesiones* de este Congreso reinstalado.

²⁰ Cfr. Barragán, José, *op. cit.*, p. 135 y ss., y *El pensamiento federalista mexicano*, en prensa, en donde se publicarán los documentitos respectivos a este proceso de independización de las diputaciones provinciales.

²¹ El *Diario de Sesiones* del Congreso reinstalado en 1823, publicado en forma de crónicas periodísticas en los periódicos *Águila Mexicana* y *El Sol*, da cuenta de cómo los representantes de estas partes de Centroamérica fueron solicitando permiso para retirarse del Congreso en virtud de que sus autoridades habían resuelto separarse de México.

samente como el pacto de unión, y al discutirse los mencionados artículos clave (4, 5, y 6) se concluyó en que la soberanía era una e indivisible y que ésta correspondía a los estados y no a la nación, ésta podría llamarse o ser soberana sólo por delegación o por cesión.²²

En el libro *Introducción al federalismo* se analiza toda esta problemática con todo cuidado y detalle. Por ejemplo, las votaciones de dichos artículos fundamentales del acta fueron nominales y palabra por palabra. De manera que es fácil relativamente aquilatar al máximo las diversas tesis expuestas, documentación recopilada en nuestra obra *El pensamiento federalista mexicano 1824*.²³

Para completar el panorama, a la altura de 1824, sólo resta destacar que la idea de aquel Constituyente era la de que el acta tuviera vida y vigencia con separación de la Constitución, por tratarse del pacto sagrado de la unión federal y ser la Constitución una especie de glosa autorizada. Esto quiere decir, y esta es nuestra opinión, que dicha acta constitutiva debe considerarse en vigor aún hoy en día, en pleno año de 1980, en cuanto pacto federal.²⁴

Sólo este planteamiento histórico da razón suficiente y fundamento al hecho de que todas las constituciones estatales no hayan renunciado nunca, salvo los momentos de la reacción centralista, a sus explícitas declaraciones de estados libres, independientes y soberanos, hasta nuestros días y muy a pesar de las prácticas en contrario.

Por tanto, cualquiera que sea el grado de nuestro federalismo, la idea de soberanía estatal tiene y debe tener significado, aun a sabiendas de las contradicciones del texto constitucional y su aplicación práctica.

La redacción del artículo 39 constitucional, donde se señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, resulta impecable. Lo ha sido desde que se acuñó en Cádiz, con la valiosa

²² Este es un problema de exégesis jurídica del *Diario de Sesiones* del Congreso de 1823-1824 en lo relativo al artículo 4, 5 y 6 del Proyecto de Acta Constitutiva. Cfr. Barragán, José, *op. cit.*, p. 180 y ss.

²³ Esta obra está en prensa.

²⁴ Esta idea de la vigencia del Acta Constitutiva de 1824 no es compartida por la doctrina mexicana del presente, ni del pasado. Sobre todo por la influencia kelseniana y otros autores dogmáticos que hacen derivar todo el derecho y todas las instituciones públicas de la Constitución y demás cuerpos legales vigentes en un momento dado. Yo respeto estas tesis pero me permito señalar es contraria a los hechos históricos que dieron origen al Estado federal mexicano, cuyo primer pacto es éste del Acta Constitutiva de 1824, documento distinto a la Constitución, como lo expresó el propio Constituyente que lo elaboró. Y si es distinto, las constituciones posteriores han podido reformarlo indirectamente, pero no anularlo, porque tal declaración jamás se ha emitido por un constituyente, hasta donde llegan nuestros conocimientos.

aportación de Guridi y Alcocer, no tomada en cuenta entonces por redundante, pero sí incorporada en 1824.²⁵ Tal soberanía nacional no excluye la soberanía de los estados en el peor de los casos, reconocida en el artículo 40 del texto en vigor. Ambas soberanías deberán ser compatibles, al menos.

2. *El problema de la propiedad originaria de la nación.*

Conviene ahora precisar bien en qué sentido habla el artículo 27 constitucional de la propiedad originaria de la nación, debido a las consecuencias que han de seguirse.

¿Quién es o qué es la nación? Sin duda, la doctrina, los tratadistas de las ciencias políticas tienen bien definido el concepto de nación, el cual no es en sí mismo intrincado o difícil.²⁶

El constituyente de 1917 no se preocupó en definir expresamente la idea de nación, cuando se puso a discusión esta materia del actual artículo 27 en relación con el 39.²⁷ Lo propio sucedió en tiempos del constituyente de 1856-1857.²⁸ Quizá, se pensó, en uno y otro caso, en que se trataba de su sentido corriente, aceptado por unanimidad.²⁹

En cambio, aunque no fueron objeto de debate especial, las Cortes de Cádiz, lo mismo que el constituyente mexicano de 1824, sí llegaron a definir lo que era la nación. Guridi y Alcocer, por ejemplo, insistía en que por nación había que entender tanto al territorio como a los habitantes en él asentados.³⁰

²⁵ Cfr. Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, publicado por la imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1974, p. 269.

²⁶ Es un concepto sociológico, definido incluso por los diputados a las Cortes de Cádiz en 1810-1813 y por el Congreso mexicano de 1823-1824. Cfr. Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado; y respecto al concepto que se le dio en la Constitución de 1824, véase nuestra *Introducción al federalismo*, ya citado, p. 187.

²⁷ Véase este tema en el *Diario de los Debates* del Constituyente de 1916-1917, Imprenta de la Cámara de Diputados, 2 tomos, México, 1922. La cita en t. I, p. 350 para comprobar que, en efecto, no se alude a este problema.

²⁸ Véase este tema en Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario Constituyente 1856 y 1857*, México, Imprenta de Cumplido, 1857. 2 tomos. La cita en t. I, p. 289.

²⁹ Con esto queremos indicar que, ni durante las Cortes de Cádiz en 1810-1813, ni en el Constituyente de 1823-1824 o en el de 1857 y 1917, se sintió discrepancia sobre el tema, porque incluso tampoco se da en la doctrina. Las alusiones explicativas que hallamos durante los debates de 1810-1813 y 1823-1824 son meras *explicaciones* que nadie contradice.

³⁰ Véase *Diario de Sesiones*, sesión del día 22 de agosto de 1811, p. 1713, según la edición de Genaro García, Madrid, 1874.

Así descrita la nación parece que estamos ante una noción sociológica más que política. Sin embargo, no sería difícil llegar a la conceptualización política partiendo de ambos elementos (territorio y población) con sólo admitir el otro elemento, de la organización permanente. Entonces tendríamos ya la significación preliminar de Estado.

Tomemos, por separado, ambos conceptos y preguntemos de qué forma la nación se dice propietaria originaria. Supongamos pues que nación equivale a población y a pueblo: la propiedad originaria correspondería, lógicamente, al pueblo.

Si el pueblo es el propietario originario, tal vez lo sea en el sentido en que es también soberano. Más aún, precisamente porque es soberano resulta propietario originario de todas las tierras y aguas dentro del territorio. Esto es posible doctrinalmente hablando: el rey despótico y absolutista se nos presenta como el soberano absoluto y propietario de cuanto cae bajo su Corona. La justificación doctrinal, para no ir lejos, del rey absoluto, la encontramos en Bodín y en Rousseau.³¹ ¿Es éste el sentido de nuestro artículo 27 en relación con el 39? De acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia, que rubrica la indelegabilidad de la soberanía y el carácter de meros mandatarios que tienen los poderes del Estado, dichos poderes serían igualmente meros mandatarios para administrar tales bienes propiedad originaria del pueblo.³² Ni tiene más inconveniente que el contrasentido de ser el pueblo totalitario consigo mismo.³³

Si el propietario originario no es el pueblo, sino el Estado, tal vez no quepa otra alternativa que la de pensar en que se trata de un Estado totalitario, siempre según la tesis de la Suprema Corte, interpretada por nosotros a la luz de la crítica a que fue sometida la doctrina de Rousseau durante las Cortes de Cádiz y el Constituyente mexicano de 1824.

Lo curioso del caso está en que ambas consideraciones son ajenas a un Estado liberal de derecho, a un Estado social de derecho; y son

³¹ Ambos autores son los representantes de la doctrina que legitimó el reinado absoluto, tal como lo expusieron en una crítica muy certera los diputados a las Cortes de Cádiz de 1810-1813, porque conducía —dijeron— a una *democracia totalitaria*. Igualmente, por ejemplo, habló de *tiranía democrática*. Cfr. Barragán, José, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

³² Véase esta tesis en los *Derechos del pueblo mexicano*, t. v de la edición de 1978, p. 441.

³³ Es decir, tratarse de una *democracia totalitaria*, como ya se dijo en las Cortes de Cádiz. Véase nota anterior *supra*. Para nosotros, la idea de soberanía que se recoge en la Constitución de 1812, en la de 1824, así como en la vigente de 1917, es la doctrina de la Escuela Jurídica Española y no la de Rousseau, como he tratado de probarlo en mis *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado; o como se puede comprobar con la simple lectura del *Diario de Sesiones* de estos cuerpos Constituyentes.

ajenas a las doctrinas más reconocidas del constitucionalismo, el cual se finca en la idea de la respetabilidad del ser humano, en su dignidad, que se piensa es anterior al Estado y se ubica por encima del propio Estado, el cual surge como resultado del famoso *pactum societatis* de que habló Cicerón y la Escuela jurídica clásica española, como Menchaca, Mariana, Suárez, Vitoria. Pacto que da origen de manera natural a la aparición de los órganos de gobierno del Estado para el sólo hecho de administrar *quae omnibus sunt communia* y nunca para desconocer a la dignidad humana ni las libertades y derechos que le resulten de esa misma dignidad. Es decir, nace el Estado en función de la comunidad y admitiendo o reconociendo elementos objetivos previos que lo limitan.

Obviamente no se puede sostener que México sea un país totalitario, ni mucho menos. Quiere esto decir que al margen de los criterios jurídicos debe buscarse otra explicación, tal vez política, el enunciado del artículo 27 constitucional. ¿Por qué el Constituyente quiso otorgarle la propiedad originaria de tierras y aguas a la nación?

Para comenzar, el proyecto firmado por Carranza realmente no incluye, por ningún lado, lo que hoy conocemos como problema agrario, pensando en que habría una ley especial sobre la materia. Tampoco introdujo ninguna novedad en la concepción tradicional, liberal, eclesiástica o patriótica de la propiedad, fincado en su carácter de derecho particular sagrado, de manera que el poder público sólo en caso de utilidad pública y previa la indemnización podría ocuparla sin el consentimiento de los titulares. Más aún, Carranza creyó que esta vía podía bastar para adquirir tierras y repartirlas a quienes quisieran dedicarse a su cultivo, a título de pequeña propiedad: "Fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".³⁴

Estamos, por tanto, inmersos en la doctrina y en la práctica tradicional, usada también durante la Colonia, como lo reconoce expresamente Carranza en dicho proyecto. Por si fuera poco, en el discurso preliminar se realiza la prohibición de que las corporaciones puedan adquirir bienes, según demandaron siempre los liberales decimonónicos, incluyendo a las corporaciones religiosas y las corporaciones municipales o ayuntamientos.³⁵

Carranza quería, a través de esta prohibición, impedir que el terri-

³⁴ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso extraordinario Constituyente de 1916*, t. 1, p. 264.

³⁵ *Ibidem*, p. 265.

torio nacional pudiera devenir a manos extranjeras como allí se declara. Por lo mismo se establece la condición de la renuncia al fuero personal de los extranjeros que deseen adquirir bienes. En suma, Carranza vaticina el fenómeno monopolizado y de las transnacionales que hoy día operan no tanto con grandes extensiones territoriales cuanto con la industria y la riqueza financiera.

Los cambios sobrevinieron durante el proceso de dictamen y discusión por los constituyentes. Entonces se puso de manifiesto el hecho de que la cuestión social del momento tenía que abarcar al campesinado y debía incluirse en la Constitución; entonces fue cuando se hizo necesario anular algunas leyes pasadas para poder devolverles las tierras que habrían sido de ayuntamientos, pueblos y congregaciones; entonces, por último, se pensó en nuevas adjudicaciones a favor de los mismos ayuntamientos, pueblos y congregaciones con cargo a los latifundios existentes. Aquí está la innovación. Aquí están las ideas revolucionarias, porque, por primera vez, se pierde de verdad el respeto a la propiedad privada y se resuelve afectarla por motivos sociales.

Pues bien, para llevar a buen término ambas cosas (la restitución y las nuevas dotaciones, en su caso) y obviar todos los inconvenientes imaginables se optó por hacer a la nación la propietaria originaria de todas las tierras y aguas del país.

El gobierno, basado en este precepto, tenía carta en blanco para resolver la cuestión agraria de manera eficaz e inmediatamente.

Así pues, el principio dogmático de la propiedad original de tierras y aguas a favor de la nación debe, en nuestra opinión, explicarse a través de la intención política y revolucionaria del Constituyente en orden a la solución del problema agrario. No se pretendió sentar un principio totalitario con todas las consecuencias que esto representaría, sino más bien de otorgar un poder especial al gobierno para restituir y repartir tierras, de acuerdo con el interés social del campesinado. Más que doctrinal, es un principio político: un mandato.

En consecuencia, el principio tantas veces citado deberá entenderse, sin perjuicio de la propiedad particular y sin perjuicio de la propiedad que, por ser soberanos, toque a los estados y, por ser libres, a los ayuntamientos. Claro está que somos conscientes de la existencia de una muy fuerte tendencia totalizadora y totalitaria por parte de los poderes de la Unión, por tratar de llevar hasta sus últimas consecuencias el mencionado principio de la propiedad originaria por el mecanismo de la reserva de dominio en varias materias como los hidrocarburos, la minería y la propia pesca en detrimento evidente de estados y municipi-

pios. Es decir, se ha empleado como un principio doctrinal, en vez de cumplimentar meramente el mandato político.³⁶

3. *Las diversas propiedades del artículo 27*

A. *Aclaración previa: nación y federación*

Hemos repetido varias veces que no es nada fácil dilucidar los conceptos del artículo 27 constitucional. Aquí tenemos otro serio problema consistente sobre si las voces de nación y federación son sinónimas, o significan una misma cosa. La razón de esta observación es el hecho de que el artículo parece sostener a simple vista que todo cuanto es propiedad de la nación se reserva a la exclusiva competencia y dominio directo de los poderes de la federación. Y esto resulta sumamente grave porque parece que, según dicho artículo, las voces de nación y de federación sean una misma cosa. Incluso el legislador parece usarlas indistintamente.³⁷

Claro está desde el punto de vista doctrinal es absurda la mencionada equiparación. Nación es un concepto sociológico y político, integrado por los elementos esenciales de población o habitantes y de territorio. La voz nación no presupone ni necesita, por sí, de la federación. La voz de federación, en cambio, es una forma de Estado o de gobierno como también suele decirse. En cuanto forma de Estado, es un concepto netamente político, cuya esencia está constituida por el pacto de unión

³⁶ La cuestión de fondo no es fácil. Carranza, evidentemente, no es hombre de la Revolución, no trae ideas revolucionarias. Por eso, su Proyecto de Constitución sigue siendo de corte liberal decimonónico, como lo prueba la mala previsión para introducir la Reforma Agraria, o este principio desamortizador que tanto mal ha causado a las haciendas municipales. De aquí la contradicción entre unos y otros postulados, los de Carranza y las modificaciones que los constituyentes le hacen al proyecto original. De aquí el fracaso definitivo que ha tenido en México la Reforma Agraria, pensada originalmente como un medio de restituir a los municipios, pueblos y congregaciones sus tierras comunales, enajenados por las leyes desamortizadoras, y en fundar ejidos con cargo a los latifundios, no con cargo a los bienes de la nación, que son los que se han venido afectando con más frecuencia hasta ahora.

³⁷ En efecto, tratándose de esta clase de recursos propiedad de la nación, el legislador concluye que, por lo mismo, se reserva la competencia exclusiva a favor del Ejecutivo Federal, sin darse cuenta que por esa reserva se anula la competencia natural de los estados y municipios. Por ello, debemos propugnar por el principio de una reserva relativa, compartida por dichos estados y municipios.

de tales estados. No es posible doctrinalmente hablando identificar nación con la federación resultante del posible pacto de unión.³⁸

Ya sabemos que en la vida real, a veces, o con frecuencia, usamos la voz nación refiriéndonos al Estado aunque éste tenga la forma de federación, de la misma manera a como la usamos para referirnos a la población entera del país: por ejemplo, cuando decimos que la representación de la nación mexicana ante países extranjeros se lleva a cabo por medio de los órganos de la federación, estamos usando la voz de nación como equivalente del Estado; y cuando nos referimos al carácter de representación nacional que se le atribuye a la Cámara de Diputados, estamos usando la voz nación como equivalente a la población entera del país. Pero es obvio que estas comparaciones son distintas al problema doctrinal de una equiparación necesaria y metafísica, o al problema del ejercicio ilimitado por parte de la federación de los atributos que corresponden a la nación.³⁹

B. Aclaración previa: titularidad y competencia

Para evitarnos malas interpretaciones, conviene aclarar todavía que no es lo mismo el problema de la titularidad que el de la competencia. Por ejemplo, respecto de la propiedad privada, el título podrá estar a favor de tal o cual persona física o moral, según los casos, y corresponder a otra persona distinta el ejercicio de determinados derechos sobre tal propiedad. El Estado mismo, en un momento dado y sin gozar de

³⁸ La confusión es frecuente porque el ente federal en México representa a toda la nación ante terceros países. De ahí que cuando se habla del Estado mexicano, de la nación mexicana, se está pensando en quien la representa: el ente federal. Pero, más en el fondo y deshecha la apariencia, debemos reconocer que el ente federal es una mera ficción jurídica, producto de un *pacto de unión*, o Acta Constitutiva como se hizo en 1824. Mientras que nación, como concepto sociológico, se explica por los elementos reales del territorio y de la población, a los que si les sumamos la organización estable llegamos a la noción de Estado, noción muy diferente a la del ente federal o pacto de unión.

³⁹ En México se ha venido cayendo en este centralismo de manera insensible, por la existencia de un sistema político centralizado y centralizador, cuya cabeza es el Presidente de la República en turno. Este sistema es el máximo elector y es el que nombra a todas las autoridades de elección popular y la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, representando un poder absoluto prácticamente en la cabeza del sistema y que se manifiesta, entre otras cosas, en las acciones de reforma a la Constitución general, a la cual se le puede hacer decir lo que se quiera aunque vaya en contra de las propias entidades federativas. Esto se prueba con la simple lectura de las cerca de trescientas reformas que se le han practicado al texto original de 1917. Véase *Los derechos del pueblo mexicano* ya citado.

la titularidad del derecho, podrá afectarlo en virtud de una competencia expresa del ordenamiento legal: éste sería el caso de la explotación forzosa, y éste el fundamento de muchos reglamentos administrativos.⁴⁰

Esta aclaración se hace indispensable porque nosotros podemos y tenemos que diferenciar la titularidad originaria de las tierras y aguas del país, que no corresponde sino a la nación, de la problemática particular de la competencia que se reconoce a favor de la federación para regular el uso y la explotación de esa misma propiedad o parte de propiedad, que sigue siendo de la nación. No existe contradicción alguna si por un lado decimos que tales bienes son de la nación y no de la federación y por otro admitimos competencia, poca o mucha, a favor de la federación respecto de esos mismos bienes.⁴¹

C. *Determinación de los bienes propiedad de la federación*

Pues bien, si se rechaza la idea totalitarista de un derecho originario absoluto a favor del Estado y si se acepta la distinción entre nación y federación, así como la diferenciación entre titularidad y competencia, podemos intentar aproximarnos a una clasificación de las diversas propiedades de que habla nuestra Constitución en su artículo 27 y de los diversos bienes que correspondan a la federación a título de propiedad, por un lado; así como podremos luego determinar la competencia que por disposición expresa de la ley corresponda a la federación, aun sobre bienes que no son de su propiedad.

a) La federación, para empezar, no podrá ser la que ostente la titularidad originaria de las tierras y aguas y demás bienes que la Constitución reserva a la nación. Ya expresamos que la idea de hacer a la nación (o al rey) como detentadora de la titularidad originaria de la propiedad de tierras y aguas era una noción totalitarista, ajena a la

⁴⁰ Toda la teoría general relativa a las limitaciones de derechos por parte de la administración descansa sobre este principio de la competencia que tiene dicha administración para afectar tales derechos que, obviamente, tienen por titulares a los particulares. Piénsese en los bienes culturales propiedad de particulares, sobre los cuales no obstante el ente federal asume ciertas atribuciones como establece la ley sobre la materia.

⁴¹ La nación se compone como decía el constituyente de 1824 de provincias y éstas de municipios, por ello hemos repetido en que los bienes del suelo y subsuelo y de las aguas son bienes propiedad de municipios y estados, como conviene decir ahora y el ente federal, muy bien puede ejercer competencia respecto a ellos, según ocurre, por ejemplo, en materia educativa. Es decir, por vía de coordinación y cooperación, conceptos muy fecundos y reconocidos en la Constitución.

tradicón constitucionalista mexicana, ajena al mismo movimiento constitucional. Pero, aun supuesto este principio, no se podrá decir el que dicha propiedad originaria corresponda a la federación, no sólo porque nación y federación son dos conceptos diferentes, sino porque tendríamos que admitir el carácter totalitarista de la Federación Mexicana, pensamiento impropio de nuestra tradición histórica, aunque no tan ajeno a la práctica y ejercicio concreto que se suele hacer.

b) La federación no podrá ser propietaria de ningún bien que la Constitución o las leyes (por ejemplo las relativas a aguas, a terrenos baldíos, minas, pesca, etcétera) indique como bien propiedad de la nación, ya que resulta inadmisibile la equiparación de la voz nación con la de federación. Por tanto, no es propietaria la federación ni de las aguas de lagos, lagunas, esteros comunicados con el mar, ni de las aguas de los lagos, lagunas interiores ligadas a corrientes continuas, etcétera, porque el artículo 27 señala que todas estas aguas son propiedad de la nación.

c) Tampoco tiene el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, mesas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, etcétera, porque el dominio corresponde a la nación según el artículo 27 constitucional.

d) La federación no podrá tener el derecho, de manera exclusiva, para imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada, porque tal derecho corresponde a la nación. La federación podrá imponer ciertas modalidades en virtud de señalamientos expresos de competencia que haga la ley, según procuramos explicar más adelante.

¿Cuáles serían entonces los bienes de propiedad de la federación?

En esta ocasión, la Constitución no nos ofrece respuesta alguna. No habla de cuáles sean los bienes de la federación. Por consecuencia, para su determinación habrá que atenerse a las leyes ordinarias, Ley de aguas, por ejemplo, Ley de terrenos baldíos, Ley de patrimonio cultural de la nación y tantas más leyes que regulan a organismos y empresas federales y a sus propias dependencias, ya que estas leyes sí nos dicen cuáles son los bienes muebles e inmuebles propiedad de dichas dependencias, organismos y empresas federales y a sus propias dependencias, aun incurriendo en equiparaciones reales o sinonímicas de las voces nación y federación. Nada más. No tiene más bienes, de su propiedad. Otra cosa es la extensión de su competencia, de la que hablaremos más adelante.

Entre las dependencias y organismos federales se incluyen desde luego a los del Distrito Federal, o lugar sede de los poderes de la Unión.

Un ejemplo magnífico de diferenciación de bienes entre la nación, la federación, los estados y los municipios es el artículo 14 de la Ley federal del patrimonio cultural de la nación, al establecer el principio que cuando los bienes propiedad de la Federación, de los estados, municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, personas físicas o morales privadas, tengan valor para la cultura serán adscritas al patrimonio cultural de la nación. Como se ve, aquí se distinguen perfectamente la órbita de la propiedad de cada entidad, y la órbita del patrimonio de la nación.⁴²

D. *Los bienes de los estados*

De acuerdo con lo establecido en páginas atrás, debemos concluir que los llamados bienes de la nación lo serán en último término y propiamente, bienes de los estados y de los municipios. Doctrinalmente hablando ésta es la interpretación más acorde con la naturaleza del sistema federal mexicano. Y esta interpretación, desde luego, sería compatible con la idea de cierta reserva de dominio o de competencia a favor de los poderes federales sobre el aprovechamiento y explotación de dichos bienes.

De manera pues, que las aguas de toda índole, incluyendo las marinas y sus recursos bioacuáticos que se comprenden en la enumeración de bienes nacionales del artículo 27 constitucional, son bienes de los estados y de los municipios, según los casos, de acuerdo con su respectiva circunscripción territorial y legislación interna (Código civil y leyes complementarias), y en concordancia con lo previsto en el mismo artículo 27 respecto a aguas de varios estados, o limítrofes con estados o con naciones extranjeras.

Consecuencia de este planteamiento es el reconocimiento enérgico de cierto poder pesquero soberano a favor de los estados de la Unión Mexicana. Un poder indiscutible, derivado de su propia naturaleza de Estado soberano. Un poder, desde luego, compatible con esa cierta reserva de dominio y de competencia que se pudiera hacer a favor de los

⁴² Esta Ley, en efecto, clasifica la propiedad de los bienes culturales, como vemos, y no obstante los declara en último término patrimonio de la nación. Imagínese qué hubiera ocurrido si los declara patrimonio del ente federal. En este ejemplo se aprecia claramente cómo la titularidad de la propiedad del bien se muestra independiente de la competencia que asume el ente federal respecto a su custodia y a su conservación. Véase el libro, obra de colaboración, *Arqueología y derecho*, editado por la UNAM, 1980.

poderes de la Unión, la cual reserva y competencia nunca deberán ser tan totales que, en la práctica, anulen dicho poder soberano pesquero de los estados.

E. Conclusión práctica

Lo que llevamos expuesto es un razonamiento más bien doctrinal de lo que debiera ser, según la naturaleza de nuestras instituciones, evitando la contradicción de los principios. La verdad de las cosas es que el artículo 27 constitucional parece usar la voz nación como sinónimo de federación, y que la competencia que se ha llegado a reservar a los poderes de la federación sobre toda clase de bienes de que habla dicho artículo 27 constitucional es absoluta, con evidente desprecio y por encima de la dignidad y la naturaleza histórica de nuestro sistema federal. Por ello en México, en virtud de estas observaciones, sobre todo del inescrupuloso poder constituyente permanente, los estados y los municipios no parecen ser ni dueños, ni tienen competencia alguna directa sobre los recursos hidrobiológicos en general. Según es práctica corriente, federación y nación en dicho artículo serían una misma cosa. Una cosa totalitaria, y contraria a la esencia de los estados de la Unión Mexicana.

III. ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA PESQUERA

1. Criterios de organización

Toca ahora hablar de la organización de las autoridades de pesca. La doctrina administrativa suele servirse de varios criterios para explicar la organización de la administración pública de un país; el criterio territorial, por ejemplo, mediante el cual se distinguen los entes territoriales y los entes institucionales; para los primeros el territorio les es esencial (como la provincia y el municipio), pero no para los segundos (entes descentralizados); criterios formales, que permiten hablar de conceptos como administración central y administración periférica; administración directa y administración indirecta; aparte del posible criterio legal en virtud del cual se emplean otros esquemas de organización, como ocurre en México en donde se habla de sectores y subsectores.⁴³

⁴³ Véase el acuerdo de 17 de enero de 1976 fecha del *Diario Oficial* que lo publicó y la fe de erratas publicada en el mismo *Diario* del 31 de marzo de 1977.

Pues bien, en nuestro caso, es preciso combinar varios de estos criterios, a fin de aclarar lo más posible esta materia.

2. *Autoridades federales y estatales*

Por exigencia de la forma federal que adopta la nación mexicana conviene distinguir entre las autoridades, a las federales y las estatales. Ya hemos comentado la tendencia totalizadora de la federación para dejar sin contenido real y en violenta contradicción de principios históricos y doctrinales el significado de la soberanía y la independencia de los estados componentes de la Unión o Federación Mexicana.

Dicha tendencia alcanza su ápice de gravedad en la confusión existente entre las voces de nación y de federación precisamente en el artículo 27 constitucional y demás leyes relativas a bienes y al patrimonio nacional; y en la reserva absoluta que se hace a favor de las autoridades federales de materias que, si fuéramos consecuentes con el principio histórico y doctrinal de la soberanía, corresponden a los estados y municipios, como es esta materia de pesca, sin perjuicio de la competencia de coordinación federal.

Pues bien, aunque en la actualidad parecen consagrarse legalmente los principios que hacen a la federación propietaria efectiva de las aguas y recursos hidrobiológicos, en general, y la única competente en esta materia, por razones históricas y hasta por una conveniencia des-concentrada y de eficacia, es preciso recordar aquí y dejar constancia de los derechos indiscutibles que deben reconocerse a estados y municipios. Para nosotros, como lo hemos expuesto siempre, el documento esencial del pacto federal no es la Constitución, ni la vigente de 1917 ni otra alguna anterior, sino el Acta constitutiva de 1824, la cual debe tenerse aún por vigente.

3. *El Congreso de la Unión*

La máxima autoridad en materia pesquera, en cuanto está facultada para expedir leyes y aprobar convenios y tratados internacionales, es el Congreso de la Unión, el cual actúa normalmente sobre la base del artículo 27 constitucional. A modo ilustrativo cabe mencionar la Ley pesquera de 1925; la Ley de 1932; la Ley de 1938; la Ley de 1947; y la Ley de 1950 como antecedentes de la actividad legislativa del Congreso de la Unión y de la propia Ley en vigor de 1972.⁴⁴

⁴⁴ Todos estos textos han sido publicados recientemente por el Departamento de Pesca bajo una colección de legislación. Véase Carlos J. Sierra respecto a la Ley de 1972 en su tercera edición ampliada y comentada. Edita el Departamento de Pesca, México, 1981.

4. *Autoridades de la administración federal*

Vamos ahora a referirnos estrictamente a las autoridades de la administración federal que, para su mejor estudio, trataremos de clasificarlas con base en dos criterios diferentes: un criterio legal, que los divide por sectores, y un criterio formal, que nos permitirá hablar de autoridades ejecutivas, autoridades consultivas y autoridades con facultades jurisdiccionales.

A. *Del sector pesquero*

Para fines de fiscalización y coordinación del empleo de sistemas automáticos de información, de la misma información, así como de funciones, sendos acuerdos presidenciales han agrupado por sectores a las secretarías de Estado, departamentos de administración, entes descentralizados, empresas estatales y empresas de participación. La fiscalización y coordinación de los sistemas de información y de la misma información queda a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con auxilio de las cabezas de cada sector. La fiscalización y coordinación funcional de cada sector toca a su cabeza, que es una secretaría de Estado o departamento administrativo, según ocurre con el sector pesquero.⁴⁵

No es clara del todo la legalidad de estos acuerdos de sectorización, por cuanto vienen a afectar de hecho el contenido de leyes formales, de las leyes de creación y de organización de muchos de los entes descentralizados y empresas estatales y de participación estatal. Cierto que tales acuerdos se fundamentan en artículos de la Ley Orgánica de la administración de 1976, pero queda siempre la duda de hasta qué punta una disposición del ejecutivo puede efectar el contenido de leyes formales, cuando no adoptan ni siquiera las formas que previene la Constitución (la forma del decreto).

Ahora bien, el sector pesquero se configura de la siguiente manera según los acuerdos de 17 de enero de 1977, 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978: como cabeza se halla el Departamento de Pesca; alrededor de 23 empresas, S. A. de C. V., seis fideicomisos; el Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas y el Banco Nacional Pesquero y Portuario. El coordinador del sector será el propio titular del Departamento quien, entre otros, ejercerá las facultades que implique

⁴⁵ Véase la composición de este sector en *Antecedentes, creación y organización del Departamento de Pesca*, edición oficial del Departamento de Pesca, México, 1980. Véase p. 29 y ss.

la titularidad de las acciones representantes del capital social de las entidades paraestatales del sector, según el artículo 6, fracción X del Reglamento interior de 1979; y tiene también la voz de representación ante el presidente de la República.

B. *Autoridades con facultades ejecutivas*

Como hemos adelantado, esta clasificación la hacemos basándonos en un criterio formal. Por autoridades con facultades ejecutivas entendemos aquellas a quienes la Constitución o las leyes reconocen competencia directa o ejecutiva. Estas autoridades son el Ejecutivo federal, las autoridades del Departamento de Pesca, de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Marina, de la Defensa Nacional, de Agricultura y Ganadería, de la Reforma Agraria, de Programación y Presupuesto y otras secretarías de Estado, cuya actividad invade de alguna forma en la materia pesquera, como la de Salubridad y Asistencia, en materia de contaminación, etcétera.

Claro está, es muy distinta la competencia de una y otra autoridad. Todas, sin embargo, actúan en virtud de la complejidad de las actividades pesqueras cuyo desarrollo entra en la esfera de competencia de alguna de dichas autoridades. A estas autoridades se les reconoce expresamente competencia en la propia Ley federal de pesca de 1972; en acuerdos posteriores; o en sus respectivas leyes orgánicas.

a) *El Ejecutivo federal*

El artículo 12 de la Ley federal para el fomento de la pesca dispone que la aplicación de dicha ley toca al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la Secretaría de Industria y Comercio, así como a las demás autoridades federales competentes. Por su parte los artículos 13 y 14 determinan que el Ejecutivo federal ejercerá sus facultades y atribuciones (que se enumeran) a través de la Secretaría de Industria y Comercio.

Desde luego que hoy debe sustituirse el nombre de la mencionada Secretaría por el de Departamento de Pesca, creado en 1976 en la Ley orgánica de la administración pública, la cual enumera de forma directa sus facultades.

Con todo, y supuesto que hablamos del Ejecutivo federal, conviene resaltar cómo aquí también se aprecia la inversión del sentido constitucional, no sólo del refrendo, sino de la asignación personalizada de facultades a favor del titular de dicho ejecutivo.

La Constitución, en efecto, no enumera ninguna facultad específica del presidente en materia de pesca. Se limita a consagrar el principio clásico de que a él toca mirar en la esfera administrativa por el cumplimiento de las leyes, principio que, por sabido, no es preciso que se reitere como lo hace el artículo 12 arriba transcrito. Basta el enunciado directo de facultades, al estilo de la también mencionada Ley orgánica de 1976.

Sin embargo, el problema radica en el artículo 11 de la última ley, la cual manda que todas las disposiciones de los secretarios de Estado y jefes de departamento deben emitirse mediante el acuerdo presidencial, lo cual viene a determinar el que dichos secretarios y jefes actúen legalmente como meros delegados, y previo expreso acuerdo para cada disposición del presidente.

Según tal teoría, repetimos, consignada en el artículo 13 y 14 de la Ley de pesca y el artículo 11 de la Ley orgánica, se entiende que el ejecutivo es la autoridad directa que ostenta la competencia absoluta y exclusiva en materia de pesca y que, sólo por la delegación expresa y general (de los artículos mencionados 13 y 14) pero previo el expreso y concreto acuerdo presidencial (artículo 11 de la Ley orgánica), las demás autoridades podrán hacer uso de competencia pesquera.

Hechas pues a un lado las cuestiones formales del fenómeno de inversión del sentido constitucional, queda firme y cierto que por ley el presidente delega todas sus facultades y atribuciones en materia de pesca al actual Departamento de Pesca de forma general. Pero también es cierto que dicho Departamento no podrá ejercer sus funciones sino mediante el previo acuerdo presidencial (todas las resoluciones del Departamento deberán ir firmadas por el presidente o fundamentadas cuando menos en un expreso acuerdo presidencial anterior).

Toca al presidente suscribir los convenios y tratados internacionales, bajo las formalidades de su ratificación por el Congreso de la Unión, según previene nuestra Constitución.

Finalmente, el Reglamento interior de 9 de agosto de 1979 en su artículo 6, fracción XVIII admite que el titular del Ejecutivo federal pueda señalar al jefe del Departamento facultades no delegables. Es decir, admite que dicho titular pueda ampliarle o restringirle las facultades que actualmente le competen, aunque no sabríamos decir cómo. Toda vez que habría que modificar la Ley orgánica de 1976, o expedir nuevo acuerdo, el cual forzosamente requeriría la firma del jefe del Departamento.

b) *El Departamento de pesca*

Tal como lo hemos repetido, la Ley orgánica de 1976 creó el Departamento de Pesca, con igual rango que las secretarías de Estado, con lo cual se innova profundamente esta parte orgánica de las autoridades pesqueras contempladas por la Ley de pesca de 1972. La voz Departamento de Pesca sustituirá el nombre de Secretaría de Comercio de que habla la mencionada Ley de 1972. Aunque no sabemos si la sustitución es absoluta o parcial. Es decir, no sabemos si las funciones de control de precios, por ejemplo, encomendadas a Industria y Comercio, le siguen a ella reservadas para la materia de pesca, o pasan también como facultades del nuevo Departamento de Pesca. La ley no aclara este punto. Y cualquiera que sea la solución práctica que se adopte, no resuelve el problema legal de fondo, máxime habiendo impugnado la forma del acuerdo por inidónea para modificar contenidos de leyes formales, en donde se desarrollan las facultades de las nuevas autoridades.⁴⁶

1o. *Organización*

En cuanto a la organización propiamente de dichas autoridades nos guiaremos por la Ley orgánica de 1976, y por los acuerdos mediante los cuales se aprueba el reglamento interior y las delegaciones del Departamento de Pesca, ya mencionadas.

Consta pues el Departamento de Pesca de una jefatura con rango de secretaría de Estado, dos secretarías generales y la oficialía mayor, como máximas autoridades. En torno a estas secretarías generales y oficialía mayor, o dependiendo directamente del jefe del Departamento se agruparán, según indica el propio reglamento, las direcciones generales (que son 25 en la actualidad), las unidades especiales (que son cuatro por ahora) y las delegaciones del Departamento en los estados de la Unión.

Luego, la jerarquía de las autoridades se sigue con los subdirectores; jefes y subjefes de oficina, jefes y subjefes de sección; jefes y subjefes de mesa, como aclara el artículo 4 del mencionado Reglamento interior.⁴⁷

⁴⁶ Es decir, que debió haberse hecho hace mucho tiempo la correspondiente reforma legal de la Ley de pesca de 1972, obra que no se ha llevado a cabo hasta la fecha, agosto de 1981. El Departamento de Pesca fue creado en 29 de diciembre de 1976. A partir de enero de 1982 el Departamento de Pesca se transformó en Secretaría de Pesca.

⁴⁷ Véase este Reglamento en Carlos J. Sierra, *Ley federal para el fomento de la pesca*, 2a. ed., México, 1980, apéndice primero.

2o. Competencia general

Toca al Departamento la competencia directa en la materia. Su jefe es la máxima autoridad pesquera. Constitucionalmente la facultad reglamentaria, en este campo, se ejerce a través del presidente de la República y del secretario o jefe del ramo. Constitucionalmente el titular del Ejecutivo no puede expedir disposición alguna sin la firma de dicho jefe. El secretario de Estado políticamente depende del titular del Ejecutivo y podrá recibir todas las directrices políticas que sean del caso, pero a él toca el control de los actos formales del presidente, porque es él el responsable penal y constitucionalmente y por ello puede no suscribir aquellas disposiciones que no estime convenientes, aunque ello represente su inmediata renuncia.

Sin embargo, volvemos a insistir, a nivel de leyes ordinarias se pretende invertir los principios: se concentra toda la competencia en el titular del Ejecutivo; se dice que todas las disposiciones de los secretarios de Estado y jefes de departamento se tomarán mediante el acuerdo presidencial; y, por último, se dice que las facultades del Ejecutivo federal en materia de pesca se ejercerán a través de la Secretaría de Comercio (Departamento de Pesca) y que aquél podrá señalar otras facultades a su titular. Incluso, contrariando al artículo 11 de la Ley orgánica, el Reglamento interior indica que el jefe del Departamento de Pesca podrá hacer ejercicio directo de sus funciones por medio de los *acuerdos relativos*, que deberán ser publicados en el *Diario Oficial*: acuerdos directos, sin firma del presidente de la República, tal como se aprecia en el acuerdo que establece las bases para las delegaciones estatales del 5 de noviembre de 1979.⁴⁸

Antes de entrar a pormenorizar las facultades encomendadas a cada una de las autoridades del propio Departamento de Pesca, queremos reseñar y caracterizar la competencia genérica que reconoce la Ley orgánica de 1976.

Esta ley estructura la organización de las secretarías de Estado, fusionando algunas como la de Recursos Hidráulicos con la de Agricultura; la de Obras Públicas con la nueva de Asentamientos Humanos, o creando otras nuevas, según acontece con el Departamento de Pesca. En efecto, en su artículo 26 se incluye la enumeración de las secretarías de Estado y los dos departamentos, con rango de secretarías: el del Distrito Federal y el de Pesca. Luego, el artículo 43 enumera los asuntos de competencia de dicho Departamento de Pesca, materia que pasamos a analizar.

⁴⁸ *Ibidem* apéndice segundo.

El artículo 43 consta de diez fracciones correspondientes a otros tantos asuntos que caen bajo la competencia del Departamento de Pesca:

Artículo 43. Al Departamento de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir la política pesquera del país;
- II. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres; así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos;
- III. Otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuáticas;
- IV. Fijar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas y establecer viveros, criaderos y reservas, así como organizar y fomentar la investigación sobre la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento de la piscicultura;
- V. Realizar actividades de acuacultura;
- VI. Intervenir en la formación y organización de la flota pesquera y coordinar la construcción de embarcaciones pesqueras;
- VII. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores;
- VIII. Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadoras y frigoríficos;
- IX. Coadyuvar con la Secretaría de Comercio en el fomento al consumo de productos pesqueros, y
- X. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Según se aprecia, se trata de facultades políticas (como las fracciones I, VI, VII y IX); de facultades administrativas (como las fracciones II, III, IV, V y VIII) y de la cláusula por la doctrina *residual* de la fracción X.

A la enumeración precedente habrá que sumar las que se puedan deducir por virtud de la mencionada cláusula residual, o las enumeradas en otras leyes y reglamentos. Entre las leyes está principalmente la Ley federal para el fomento de la pesca de 1972 y entre los reglamentos, el Interior del Departamento.

Por la Ley federal de pesca toca al Departamento la competencia que, en términos generales, se asigna a la Secretaría de Industria y Comercio,⁴⁹ competencia fijada en los artículos 12, 13 y 14, sobre todo.

⁴⁹ La base jurídica se encuentra en el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976.

Quinto. Cuando en esta ley se dé una denominación nueva o distinta a al-

El Reglamento interior, en cambio, no trae enumeración genérica de competencia, sino específica para cada una de las autoridades superiores del Departamento (jefe, secretarios, oficial mayor y directores generales).

Las facultades enumeradas en los artículos 12, 13 y 14 de la Ley federal de pesca se refieren respectivamente al principio de la facultad reglamentaria de la administración, que precisa a quién corresponde la aplicación de las leyes sobre materia pesquera: toca al presidente, a la Secretaría de Industria y Comercio y a las demás autoridades competentes; a las facultades que el Ejecutivo federal ejercerá a través de la Secretaría de Industria y Comercio (artículo 13) y a las facultades que expresamente se enuncian de la Secretaría de Industria y Comercio (artículo 14).

Sobra advertir que habrá sustitución del nombre de Secretarías de Industria y Comercio por el de Departamento de Pesca.⁵⁰ Por otro lado, convendrá unificar las facultades de los artículos 13 y 14, ya que el titular del Poder Ejecutivo no puede, por sí sólo o sin el refrendo respectivo, ejercer ninguna de las facultades que enuncia el artículo 13.

No es del todo aceptable y correcta la técnica de concentración de facultades expresas en dicho titular en contra de la Constitución, que apenas enumera materia alguna distinta a la de nombramientos y de dirección política y que consagra el principio del refrendo ministerial, como medio de control estricto de los actos del presidente. En suma, todas las facultades del Ejecutivo, sin excepción alguna y respecto de todas las materias, tendrán que ser ejercidas a través de la secretaria del ramo correspondiente.

Respecto a la naturaleza de las facultades de los mencionados artículos 13 y 14, cabe hablar de facultades políticas y de facultades meramente administrativas.

Entre las facultades políticas se hallan la de establecer, por razones de interés público, restricciones o limitaciones a la pesca (artículo 13, V) la de fomentar y organizar la actividad pesquera (artículo 14, I);

guna dependencia cuyas funciones estén establecidas por ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine esta ley y demás disposiciones relativas.

La previsión transcrita es muy genérica y poco explícita para el caso del Departamento de Pesca, porque es preciso saber bien qué facultades sigue conservando la Secretaría de Industria y Comercio en materia de pesca. Y lo debe decir una ley, no quedar al arbitrio de la interpretación, pues por la general descripción de las facultades que enumera la propia Ley Orgánica para una y otra institución y sobre todo respecto de la Ley de Pesca de 1972, no es posible esclarecer bien el problema y la interpretación puede variar.

⁵⁰ Véase la nota 49 *supra*.

fomentar el consumo de productos pesqueros (artículo 14, V); promover el establecimiento de centros e institutos de capacitación pesquera (artículo 14, VI); regular el abastecimiento de la producción para consumo humano y las importaciones y exportaciones (artículo 14, IX).

Las facultades meramente administrativas, o de orden técnico como viene a indicar dicho artículo 13, miran a los extremos de la conservación y adecuada explotación de los recursos hidrobiológicos, determinando las zonas de reserva de cultivos o repoblaciones, y especies que ameriten conservación; fijar sitios de refugio y zonas de explotación; regular la captura, los métodos de captura y uso de instrumentos; fijar épocas y zonas de veda; determinar las tallas o pesos mínimos; promover la creación de zonas portuarias; realizar investigaciones, etcétera.

Todavía el artículo 14, fracción XII, mediante la cláusula residual, incluye *las demás que le fijen a esta ley las disposiciones legales aplicables*. Expresión más correcta que la cláusula del artículo 43 de la Ley orgánica de 1976, la cual nada más menciona a la ley y al reglamento, excluyendo, por tanto, a los acuerdos, por ejemplo, tan numerosos. Luego volveremos sobre este problema. Ahora importa completar la enumeración de las facultades que tocan, genéricamente, al Departamento de Pesca.

Como facultades políticas no enumeradas en los artículos 13 y 14 se encuentran las relativas a las concesiones, permisos y autorizaciones,⁵¹ sobre todo por lo que respecta a especies reservadas por interés social a tales o cuales sujetos; por lo que mira a sujetos de nacionalidad extranjera o embarcaciones extranjeras; por lo que respecta a inversiones extranjeras; y a su intervención en la sanción de los contratos entre cooperativas y armadores.⁵²

Como facultades administrativas cabe hacer referencia al capítulo de sanciones por infracciones a la propia ley y demás disposiciones legales; y su intervención en la evacuación de los recursos administrativos que interpongan contra las disposiciones emitidas por dicho Departamento.

Fuera de la Ley federal de pesca, se enuncia la facultad política de encabezar y dirigir o coordinar la política del sector pesquero; de representar al capital social de los organismos y empresas de dicho sector, según acuerdo de 17 de enero de 1979; y el Reglamento interior.⁵³

⁵¹ Véase en Carlos J. Sierra, *op. cit.*, arts. 39 y 40.

⁵² *Ibidem*, artículos 58, 59, 60 y 61.

⁵³ El acuerdo se cita por la fecha en que fue publicado en el *Diario Oficial*. El Reglamento Interior se puede ver en la obra de Carlos J. Sierra *Ley federal para el fomento de la pesca*, 2a. ed., México, 1980, apéndice primero.

Tal sería, a grandes rasgos, la competencia genérica reconocida al Departamento de Pesca, tanto en la Ley orgánica de 1976 como en la Ley federal de pesca de 1972, con la subrogación del nombre con la Secretaría de Industria y Comercio; los acuerdos y el Reglamento interior arriba mencionados.

Hemos hecho dos comentarios respecto a la técnica legislativa y reglamentaria que se ha seguido con la enumeración y determinación de dicha competencia. El primero fue a propósito de la tendencia a atribuirle facultades directas al titular del Ejecutivo federal, mismas que no puede ejercer, nunca y sin excepción, por sí solo, por lo que resulta absurda tal tendencia o técnica legislativa frente a los principios constitucionales. El segundo comentario se refiere a las cláusulas residuales del artículo 14 de la Ley federal de pesca y del artículo 43 de la Ley orgánica de 1976.

La cláusula del artículo 14 de la Ley federal de pesca resulta impecable dice: *y las demás que le fije esta ley y las disposiciones legales aplicables*. En cambio, la cláusula del 43 de la Ley orgánica es muy criticable porque nada más enumera a las leyes y reglamentos, y dice: *los demás asuntos que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos*. No se incluyen, por tanto, los asuntos que se le pueden encomendar por la vía del decreto del Ejecutivo. Es evidente que las voces leyes y reglamentos tienen una significación expresa, determinada y no cabe confundirlas con las demás voces que encabezan a otras disposiciones jurídicas.

Además habría, para el ejercicio de éstas y de cualesquiera otras facultades, que atenerse a lo mandado por el artículo 11 de la misma Ley orgánica, esto es, al previo acuerdo (firma) del presidente. Pásemos ahora a señalar las facultades relativas al jefe del Departamento, a sus secretarios generales, oficial mayor y directores generales, de conformidad con el Reglamento interior, la Ley federal de pesca y demás acuerdos aplicables.

30. Competencia del jefe del Departamento de Pesca

El jefe del Departamento de Pesca es la máxima autoridad de la materia; tiene el mismo rango y preeminencia de los secretarios de Estado, como dice el artículo 10 de la Ley orgánica de 1976, a quien corresponde la representación y la competencia originaria de dicho Departamento, como se indica en el artículo 5 del Reglamento.⁵⁴

⁵⁴ Véase nota 53 *supra*.

Ejerce sus funciones en virtud de la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce, al hacer referencia a las diversas secretarías de Estado que una ley pueda crear según los ramos, y a través del referendo ministerial: si la Constitución le atribuye responsabilidad a su firma dentro de su ramo y le atribuye una función de control de los actos del presidente, es porque le reconoce competencia expresa para el mismo.

Corresponde al jefe del Departamento de Pesca aplicar y hacer cumplir las leyes relativas a la materia según el artículo 12 de la Ley federal de pesca, así como disponer lo propio para el ejercicio de las facultades genéricas que se enumeran en los artículos 13 y 14 y otros de dicha Ley federal de pesca. En fin, le toca el ejercicio de las facultades que, privativamente, enumera el artículo 6 del Reglamento interior, además de las que puedan encomendársele en otros artículos y en otras disposiciones legales. El Reglamento interior distingue entre facultades delegables y las no delegables.

Artículo 6o. El Jefe del Departamento tiene las siguientes facultades no delegables:

I. Fijar, dirigir y controlar la política del Departamento y planear, coordinar y evaluar, en los términos de las disposiciones legales aplicables, la operación de las entidades del sector a su cargo.

II. Aprobar los proyectos de programas y presupuestos correspondientes de conformidad con los objetivos, metas y políticas que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos cuyo despacho corresponde al Departamento y ser el conducto de las relaciones entre las entidades paraestatales del sector con el Ejecutivo Federal.

IV. Informar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el desarrollo de las actividades del Departamento y de las entidades paraestatales del sector, así como del desempeño de las comisiones y funciones especiales que le confiera.

V. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre los asuntos de la competencia del Departamento y los de las entidades del sector.

VI. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

VII. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto al periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarde su ramo discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades.

VIII. Aprobar la organización y funcionamiento del Departamento y el sector correspondiente, e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se

mento y adscribir las Direcciones a que se refiere este Reglamento entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor o bajo su dependencia directa e informar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos respecto a las medidas que adopte.

IX. Coordinar, planear y evaluar la operación de las entidades paraestatales del sector y proponer, u opinar sobre la modificación de su estructura, bases de organización y operación así como presentar la iniciativa para constituir, fusionar, disolver, y liquidar en su caso, a dichas entidades.

X. Designar, cuando proceda, a los funcionarios que habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones representativas del capital social de las entidades paraestatales del sector.

XI. Nombrar a los comisarios que habrán de vigilar la operación de las empresas de participación estatal minoritaria del sector.

XII. Aprobar y enviar para su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, el manual de organización general, y aprobar y expedir los manuales de organización, de procedimientos y sistemas, y de servicios al público, necesarios para el funcionamiento del Departamento.

XIII. Expedir las Condiciones Generales de Trabajo del Departamento.

XIV. Autorizar con su firma las concesiones que deban otorgarse conforme a las disposiciones legales aplicables, y los convenios y contratos en los que el Departamento sea parte.

XV. Acordar los nombramientos del personal del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición, y resolver sobre las proposiciones que los funcionarios hagan para la designación de su personal de confianza y creación de plazas.

XVI. Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los miembros de ésta, así como a quienes integren las demás comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento del Departamento.

XVII. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento y los casos no previstos en el mismo, y

XVIII. Las demás que con este carácter le señalen el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y otras disposiciones legales.

Según vemos aquí predominan, con mucho, las facultades que por caracterizarlas de algún modo llamamos políticas; más aún, todas son predominantemente políticas, salvo las fracciones VI y XVIII o cláusula residual.

Estas facultades políticas se refieren, en resumen a fijar y dirigir toda la política pesquera del sector, de acuerdo con el presidente de la República; dar cuenta de su gestión al Congreso de la Unión; aprobar la organización y funcionamiento del Departamento; vigilar y

coordinar al sector pesquero; coordinar la planeación operativa de los programas pesqueros; y vigilar la aplicación de la reforma administrativa en su campo.⁵⁵

Se puede señalar, más en particular, la facultad de resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento interior y los casos no previstos en el mismo. Facultad de dudosa legalidad, toda vez que va contra el tantas veces mencionado artículo 11 de la Ley orgánica: este Reglamento interior, firmado por el presidente de la República y por el titular del Departamento de Pesca, evidentemente no puede modificar el contenido de una ley formal, como es la Ley orgánica a que nos estamos refiriendo.

La fracción XVII o cláusula residual dice que le corresponderán también las demás que con este carácter le señale el titular del Poder Ejecutivo federal: y ya lo hemos repetido, éste no puede señalar ninguna otra facultad por sí solo a nadie, pues necesita del formalismo del refrendo, con lo cual estaríamos ante una nueva disposición legal, de igual rango al Reglamento que comentamos, probablemente.

Punto de especial importancia en esta materia es la autorización que contiene el artículo 5 del mencionado Reglamento para poder delegar ciertas facultades, sin detrimento de su ejercicio directo. Estas serían las que puedan corresponderle al Departamento en términos generales y que no sean de las enumeradas en el artículo 6 del mismo Reglamento interior. Se exige como garantía de seguridad el que esta delegación se haga precisamente por acuerdo expreso, publicado en el *Diario Oficial*. ¿Acuerdo que deberá llevar la firma del presidente, según el artículo 11 de la Ley orgánica? Creemos que sí, de otra forma se les podrá tachar de ilegales.

Para el ejercicio de tales funciones, el Reglamento Interior establece el que un número indeterminado (el que fije el propio titular del Departamento) de direcciones generales y otras unidades administrativas dependan directamente de él, mientras que las restantes dependerán de los dos secretarios generales y de la oficialía mayor. En la actualidad el organigrama oficial de esta dependencia es: dirección general de planeación, informática y estadística; dirección general de organización y programación; dirección de evaluación; dirección general de delegaciones estatales; así como la unidad de consejos y la comisión interna de administración y programación. Todo ello sin perjuicio del

⁵⁵ Véase entre otros, los acuerdos de 28 de enero de 1971, fecha de publicación en el *Diario Oficial*; y el de 24 de abril de 1979.

auxilio que debe tomar de las restantes autoridades inferiores a él, como secretarios generales, oficial mayor, etcétera.⁵⁶

Aunque ya se indica en la fracción VI del artículo 6 en materia de amparo y en el artículo 5 del Reglamento interior, en relación con los artículos 14 y 16 de la Ley orgánica, convendría enunciar con mayor precisión y claridad el principio de la representación legal y habilitación especial a favor del titular para representar jurídicamente ante toda clase de conflictos y tribunales al Departamento de Pesca. Repetimos el principio se halla enunciado en los artículos 14 y 16 de la Ley orgánica de 1976, pero está falto de claridad y precisión. Mejor es la formulación de este principio en los artículos 5 y 6, fracción VI del Reglamento interior, pero éste tiene el inconveniente de ser una disposición inferior a la ley formal.⁵⁷

Como obligación se menciona en el artículo 25 de la Ley orgánica para todos los secretarios de Estado y departamentos administrativos la de proporcionar toda clase de informes que, por razones técnicas, les sean requeridos por otras secretarías o departamentos. Obligación que, a su vez, reconoce legalmente la facultad de solicitar dichos informes por su parte: medida de enorme importancia sin duda. También tiene la obligación de velar por la implantación de la reforma administrativa en su sector.⁵⁸

4o. Competencia de los secretarios generales

De acuerdo con el Reglamento interior existen por ahora dos secretarios generales, a cuyos titulares se les reconocen sendas facultades particulares: Secretaría General de Promoción Pesquera y Secretaría General de Recursos Pesqueros.

Artículo 7o. Corresponde a los Secretarios Generales:

I. Coordinar, supervisar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas conforme a las políticas establecidas por el Jefe del Departamento.

II. Acordar con el Jefe del Departamento los asuntos de las unidades administrativas a ellos adscritas.

III. Establecer y aplicar las medidas necesarias para garantizar el

⁵⁶ Véase este Reglamento en la obra citada *supra*, nota 53.

⁵⁷ El Reglamento Interior está bajo la forma de acuerdo presidencial. En este caso es importante el señalamiento, porque la Ley de Pesca sigue hablando de la Secretaría de Comercio y no del Departamento de Pesca. Por ello, el aclarar estas cosas no daña y sí beneficia.

⁵⁸ Véase nota 55, *supra*.

eficaz ejercicio de las atribuciones, el cumplimiento de los programas asignados, la formulación e implantación de los sistemas y procedimientos de trabajo y asimismo, para subsanar las deficiencias en las labores de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a los lineamientos que determine el Jefe del Departamento.

IV. Informar al Jefe del Departamento sobre el desarrollo de sus actividades, estar informados e informarle del relativo a las unidades administrativas a ellos adscritas y del desempeño de las comisiones y funciones especiales que les confiera.

V. Someter a la aprobación del jefe del Departamento los estudios y proyectos que elaboren las unidades administrativas a ellos adscritas y conocer, y en su caso proponerle los proyectos de organización y funcionamiento de dichas unidades.

VI. Proponer al Jefe del Departamento los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en los asuntos de su competencia.

VII. Coordinar sus actividades con los demás Secretarios Generales de la Dependencia, para el mejor desempeño de sus atribuciones.

VIII. Formular los anteproyectos de programas y presupuesto de la Secretaría General correspondiente, y revisar los de las unidades administrativas a ellos adscritas, para someterlos a la aprobación del Jefe del Departamento en los términos de este reglamento.

IX. Proponer al Jefe del Departamento se deleguen facultades en funcionarios subalternos, en asuntos de su competencia.

X. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que les corresponda por delegación de facultades o por suplencia.

XI. Expedir certificaciones sobre los asuntos de su competencia.

XII. Acordar con los titulares de las unidades administrativas de su adscripción y en acuerdo extraordinario con cualquier otro funcionario subalterno, así como conceder audiencia al público.

XIII. Proporcionar informes, datos o la cooperación técnica requeridos por las unidades administrativas del Departamento y por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con las disposiciones establecidas.

XIV. Vigilar que se cumplan las disposiciones legales en los asuntos de su competencia; y

XV. Las demás que le señalen el Titular y otras disposiciones legales así como las que le competan a las unidades administrativas que se les adscriban.

A ellos toca pues vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de la materia de su área de competencia; acordar con el titular del Departamento; expedir certificación, firmar los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, coordinar las funciones y programas de su área y elaborar proyectos (mejor sería decir anteproyectos) de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en los asuntos de su competencia.

Según vemos, para precisar y determinar muchas de estas facultades

es necesario acudir a las unidades administrativas que están asignadas a cada una de dichas secretarías generales, pues se peca de generalidad en el enunciado de este artículo 7.

Pues bien, las unidades administrativas se asignaron por acuerdo del titular del Departamento publicado en el *Diario Oficial* del 17 de diciembre de 1979 de modo siguiente: a la Secretaría de Promoción Pesquera se le subordinaron 4 direcciones generales (asuntos pesqueros internacionales, fomento pesquero, organización y capacitación y regulación pesquera) y una unidad administrativa (pesca deportiva); a la Secretaría de Recursos Pesqueros se le subordinaron 4 direcciones generales (de acuicultura, flota, industria e instalaciones pesqueras; infraestructura pesquera y la del Instituto Nacional de Pesca).⁵⁹

Luego, las facultades de cada una de estas direcciones generales y unidad administrativa se especifican en el Reglamento interior: como facultades globales a todos los directores (artículo 10) y como facultades específicas a cada dirección (artículo 11 y siguientes).

Por razones de orden metodológico y práctico hemos preferido hablar más adelante de cada una de estas direcciones generales y unidades administrativas, en vez de estudiarlas ahora al hablar de las secretarías generales. Pasamos a hablar del oficial mayor.

5o. Competencia del oficial mayor

Tal como se deduce del artículo 4 del Reglamento interior el oficial mayor se cuenta entre las autoridades superiores del Departamento de Pesca y, al igual que el titular y los secretarios generales, tendrá a su cargo un número determinado de direcciones generales y unidades administrativas, mismas que enumera el acuerdo citado del 17 de diciembre de 1979 y cuyas facultades trae para cada una de ellas el Reglamento interior.

Por tanto, para apreciar la competencia del oficial mayor tenemos la enumeración concreta de asignaciones que le hace el artículo 8 del Reglamento interior y las asignaciones que se fijan en este mismo Reglamento para cada dirección o unidad a él subordinada.

⁵⁹ Aquí está un ejemplo de confusión: el Instituto Nacional de Pesca figura como autoridad dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio según el artículo 15 la Ley de Pesca de 1972. Ahora, en cambio, por obra del *Acuerdo* que publica el Reglamento Interior, aparece como Dirección General. ¿Hasta qué punto el Acuerdo puede desvirtuar al artículo 15 de la Ley? Ciertamente que, en adelante, se entenderá que depende del Departamento de Pesca, pero de ahí a transformarlo en una Dirección, hay diferencias formales.

Artículo 8o. Corresponde al Oficial Mayor:

I. Coordinar, supervisar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a él adscritas, conforme a las políticas establecidas por el Jefe del Departamento.

II. Atender y resolver las necesidades administrativas del Departamento.

III. Acordar con el Jefe del Departamento los asuntos de las unidades administrativas a él adscritas y conocer, y en su caso proponerle los proyectos de organización y funcionamiento de las mismas.

IV. Establecer y aplicar las medidas necesarias para garantizar el eficaz ejercicio de las atribuciones, el cumplimiento de los programas asignados, la formulación e implantación de los sistemas y procedimientos de trabajo y para subsanar las deficiencias en las labores de las unidades administrativas a él adscritas, conforme a los lineamientos que determine el Jefe del Departamento.

V. Coordinar el ejercicio del presupuesto asignado al Departamento y vigilar el cumplimiento de las disposiciones presupuestales que afecten a la Dependencia.

VI. Atender y resolver los asuntos relativos al personal de la Dependencia, con base en las disposiciones legales aplicables y los lineamientos que fije el Jefe del Departamento.

VII. Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que le correspondan y revisar los de las unidades administrativas a él adscritas, para someterlos a la aprobación de Jefe de Departamento en los términos de este Reglamento.

VIII. Someter a la aprobación del Jefe del Departamento los estudios y proyectos que elaboren las unidades administrativas a él adscritas.

IX. Autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto y presentar al Jefe del Departamento las que deban ser autorizadas por él, conforme a las disposiciones legales aplicables.

X. Coordinar y promover el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y laborales del personal.

XI. Vigilar el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo y promover su difusión entre el personal del Departamento.

XII. Mantener actualizado y promover la difusión del escalafón de los Trabajadores de Departamento.

XIII. Aplicar los sistemas de estímulos y recompensas que determinen las disposiciones legales aplicables.

XIV. Proponer al Titular de la Dependencia, para su designación a quienes deban representar al Departamento ante la Comisión Mixta de Escalafón.

XV. Confirmar, modificar o revocar las sanciones administrativas impuestas al personal de la Dependencia de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

XVI. Establecer y vigilar la observancia de los sistemas para el

mejor aprovechamiento de los recursos materiales del Departamento.

XVII. Someter a la consideración del Jefe del Departamento los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en los asuntos de su competencia.

XVIII. Proponer al Jefe del Departamento se deleguen facultades en funcionarios subalternos, en asuntos de su competencia.

XIX. Informar al Jefe del Departamento respecto de sus actividades, estar informado e informarle de las que realicen las unidades administrativas a él adscritas, y de las comisiones y funciones especiales que le confiera.

XX. Acordar con los Titulares de las unidades administrativas de su adscripción, y en acuerdo extraordinario, con cualquier otro funcionario subalterno, así como conceder audiencia al público.

XXI. Proporcionar informes, datos o la cooperación técnica requeridos por las unidades administrativas del Departamento y por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con las disposiciones establecidas.

XXII. Vigilar que se cumplan las disposiciones legales en los asuntos de su competencia; y

XXIII. Las demás que le señalen el Titular y otras disposiciones legales, así como las que le competen a las unidades administrativas que se le adscriban.

Aquí la enumeración no es genérica, sino más bien concreta, determinada en casi todas las fracciones del citado artículo 8. No obstante, la enumeración de las facultades de las distintas direcciones a él subordinadas permitirá cumplan con sus funciones. Esta misma técnica debió seguirse para el caso del enunciado de las facultades de los secretarios generales del artículo 7.

Bueno, como direcciones adjuntas a la oficialía mayor, el acuerdo de 17 de diciembre de 1979 señala las direcciones de Administración, Asuntos Jurídicos, Difusión y Relaciones Públicas; y las Unidades de Publicidad Pesquera, Orientación, Información y Quejas, de cuyas facultades hablaremos páginas más adelante.

60. *Competencia de las direcciones generales*

El Reglamento Interior emplea un doble criterio para la asignación de facultades: por un lado, enumera las atribuciones generales de todos los directores conjuntamente y, después, enumera las propias de cada dirección.

Como facultades conjuntas o generales para todos los directores el artículo 10 menciona las siguientes:

Artículo 10. Corresponde a los Directores Generales:

I. Organizar, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar las labores encomendadas a las unidades que integren la Dirección a su cargo, de conformidad con las disposiciones y políticas establecidas.

II. Resolver los asuntos de su competencia y someter al superior inmediato aquellos que requieran de su aprobación, y los estudios y proyectos elaborados por la Dirección a su cargo.

III. Formular e implantar, en coordinación con la unidad administrativa competente, los sistemas y procedimientos de trabajo de la Dirección a su cargo.

IV. Formular dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por la superioridad; así como informarle del desarrollo de sus actividades y del avance de los programas asignados.

V. Elaborar y proponer al superior inmediato los proyectos sobre la creación, modificación, reorganización o desaparición de las unidades administrativas que integran la Dirección a su cargo y proponerlos al superior inmediato.

VI. Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto relativos a la Dirección a su cargo y someterlos a la consideración de su superior inmediato.

VII. Asesorar y, en su caso, apoyar técnicamente en asuntos de su competencia a los funcionarios del Departamento.

VIII. Coordinar sus actividades con los titulares de las otras Direcciones, para el mejor funcionamiento del Departamento.

IX. Proponer al superior inmediato la designación, promoción o remoción del personal de la Dirección a su cargo.

X. Acordar con los funcionarios subalternos, y conceder audiencia al público.

XI. Proporcionar informes, datos o la cooperación técnica requeridos por las unidades administrativas del Departamento y por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con las disposiciones establecidas.

XII. Vigilar que se cumplan las disposiciones legales en los asuntos de su competencia; y

XIII. Las demás que les señalen el Titular y otras disposiciones legales.

Facultades asimismo concretas, no tan genéricas como las del artículo 7, de las cuales podemos resaltar la de conceder audiencia al público, facultad no enumerada ni para el titular ni para los secretarios generales, ni para el oficial mayor, aunque aplicable a todos ellos en virtud de las exigencias del derecho de petición del artículo 8 constitucional; la facultad de proponer al superior inmediato la designación, promoción y remoción del personal adscrito a su dirección; o la de vigilar que en su área se cumpla con las disposiciones legales.⁶⁰

⁶⁰ Véase en el Reglamento Interior en el libro de Carlos J. Sierra, *Ley federal para el fomento de la pesca*, 2a. ed., México, 1980, apéndice primero.

Esta enumeración configura de manera firme y clara a la dirección general, y se resalta la importancia de su responsabilidad en la ejecución práctica tanto de las políticas del titular del Departamento como de las restantes medidas legales.

Respecto a las facultades reconocidas a cada dirección, para su estudio nos parece oportuno respetar la adscripción de dependencia que guardan con el jefe del Departamento, con las dos secretarías generales y con el oficial mayor, para poder resaltar mejor el giro general de sus atribuciones.

—Direcciones adscritas al jefe del Departamento

Dependiendo directamente del titular del Departamento se enumera la dirección General de Planeación, Información y Estadística; Dirección General de Organización y Programación; Dirección General de Evaluación; Dirección General de Delegaciones Federales de Pesca; más la Unidad de Consejos y la Comisión Interna de Administración y Programación.⁶¹

Como se aprecia, todas estas dependencias tienen un marcado sentido político, obedeciendo su creación y su ubicación a los propósitos de la llamada Reforma Administrativa. Los propósitos fundamentales de la Reforma Administrativa versan precisamente sobre la necesidad de programar a largo, mediano y corto plazo la actividad pública conforme a unas técnicas especiales recomendadas por acuerdos presidenciales (presupuesto por programas). A este propósito obedecen las direcciones de Planeación y Programación antes mencionadas.⁶²

Propósito también de la reforma administrativa es la evaluación tanto del proceso de la misma reforma como de la ejecución de los programas trazados. Para ello se creó la Dirección de Evaluación.⁶³

Como órgano de control interno, siempre para efectos de reforma administrativa, se halla la Comisión Interna de Administración y Programación, la cual funciona como mecanismo de participación para la

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² La reforma administrativa, desde el punto de vista del derecho, representa un conjunto de disposiciones tendentes a crear el marco legal para hacer efectivas las medidas concretas de la reforma. Dichas disposiciones van referidas tanto a los recursos humanos como a los métodos y técnicas de operación de cada dependencia, uniformando, racionalizando y sistematizando las acciones. La Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada del desarrollo del área programación-presupuestación de toda la administración pública. Las normas que afectan al sector pesquero véanse en *Antecedentes, creación y organización del Departamento de Pesca* ya citado, p. 43.

⁶³ Véase en Reglamento Interior ya citado, nota 60 *supra*.

planeación, autoevaluación y coordinación de programas. Esta comisión se contempla en los artículos 36 y 37 del Reglamento interior, donde se señala su composición y sus facultades. Por otro lado, el artículo 6, entre las facultades del jefe del Departamento enumera la de presidir y nombrar a los componentes de dicha comisión.⁶⁴

Se habla en el Reglamento interior de la Unidad de Consejos en su artículo 26 para asignarle sus facultades, pero no se nos dice qué y cómo se compone. Por las facultades que se reseñan entendemos que se trata de un órgano de control de los comités y consejos de cada una de las dependencias y entidades de todo el sector pesquero, en los que, por ley, participa el propio titular del Departamento. De ahí que las facultades de esta Unidad se circunscriban a auxiliarlo y a llevar los libros de registro correspondientes.⁶⁵

—Direcciones adscritas a la Secretaría de Promoción Pesquera

De la Secretaría de Promoción Pesquera dependen cuatro direcciones generales más una unidad. Las direcciones son la de Centros Pesqueros Internacionales, Fomento Pesquero, Organización y Capacitación y la de Regulación Pesquera, más la unidad deportiva.

El nombre de promoción no parece adecuado, ni responde a la naturaleza de la actividad de las direcciones adscritas a esta Secretaría. En cuanto al nombre, probablemente estaría mejor el de fomento, por tener una amplia tradición histórica patria y porque incluso el derecho administrativo histórico lo usa para designar a una de las funciones principales de la administración: la función de fomento. Mientras que la Dirección de Fomento podría llamarse de promoción pesquera.

La Dirección General de Regulación Pesquera se ocupa de regular el aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas; reglamentar y controlar la actividad pesquera; otorgar, modificar o cancelar permisos y autorizaciones; vigilar el cumplimiento de las concesiones, permisos y autorizaciones; sancionar los contratos entre armadores y cooperativas; ejercer funciones de vigilancia en las propias cooperativas pesqueras; expedir la documentación de control de las actividades pesqueras; fijar las condiciones generales de explotación en cuanto a volúmenes y épocas de veda; calificar y sancionar las infracciones a las normas legales aplicables a la pesca.⁶⁶

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

La Dirección de Asuntos Pesqueros Internacionales se ocupará del comercio exterior; los acuerdos internacionales de coinversión; sancionar las infracciones al ordenamiento pesquero cometidas por embarcaciones extranjeras; opinar sobre concesiones a extranjeros; así como de la promoción de eventos internacionales en la materia.⁶⁷

La Dirección de Organización y Capacitación, lo mismo que la de Fomento, miran más bien aspectos de estudios y de asesoría en el campo de cooperativas y demás sujetos pesqueros, para proponer las políticas más adecuadas para su promoción y desarrollo.⁶⁸

Según podemos apreciar, sólo ahora, después de conocer las funciones de este grupo de direcciones, se comprende la importancia y la trascendencia del papel encomendado a la Secretaría General de Promoción Pesquera.

—Direcciones adscritas a la Secretaría de Recursos Pesqueros

Aquí se engloban a las direcciones de Acuicultura; de Flota, industria e Instalaciones Pesqueras; de Infraestructura Pesquera; y a la del Instituto Nacional de la Pesca.

Son fáciles de adivinar las funciones que se encomiendan a la Dirección de Acuicultura. Sólo cabe señalar el empleo de una técnica diferente en su determinación: así, mientras a la Dirección General de Regulación Pesquera se le faculta para otorgar, modificar o cancelar permisos y autorizaciones; a la de Acuicultura no se le reconoce sino la facultad para opinar sobre dichos permisos, concesiones y autorizaciones, cuando si ella es la responsable del área, debería gozar de la facultad directa de otorgarlos, modificarlos o cancelarlos.

La Dirección de Flota, Industria e Instalaciones Pesqueras interviene en la organización de la flota, en la coordinación de los programas de construcción, adquisición y operación de embarcaciones; proponer el número, el tipo y las características de éstas; establecer los requisitos de las instalaciones pesqueras; así como promover las industrias del ramo; establecer sistemas de control de calidad, etcétera.

Mientras que a la Dirección de Infraestructura toca realizar estudios, proyectos de construcción y mantenimiento de obras de infraestructura; así como supervisarlas efectivamente.⁶⁹

El Instituto Nacional de la Pesca tiene a su cargo el desahogo de estudios y proyectos de investigación pesquera, en el más amplio sen-

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

tido de la palabra, con fines de conservación, y fomento de los recursos hidrobiológicos. Tiene intervención, por tanto, en los programas concretos de investigación realizados por el Departamento, así como en el otorgamiento a nacionales o extranjeros de permisos de investigación; en materia de contaminación de aguas. Además asesorará en materia de aprovechamiento y explotación de tales recursos, lo mismo que en el campo educativo y de capacitación para actividades pesqueras. Ahora, con todo, el Instituto aparece como una dirección general del propio Departamento, arrancándolo de la misma Ley federal de fomento pesquero, mediante un procedimiento poco legal, en virtud de que ninguna disposición del Ejecutivo puede modificar contenidos de leyes expresas, según lo hemos venido repitiendo. El acuerdo por el cual se promulga el Reglamento Interior del Departamento, en donde se configura al Instituto como dirección general, tiene rango evidentemente inferior a la Ley de pesca y por tanto no puede modificar su contenido más allá de lo que pueda autorizar la Ley orgánica de 1976, la cual no prevé ciertamente esta concreta y particular alteración.⁷⁰

—Direcciones adscritas a la oficialía mayor

Como direcciones dependientes del oficial mayor figuran la de Administración; Asuntos Jurídicos; Difusión y Relaciones Públicas; más las unidades de Publicidad Pesquera y la de Orientación, Información y Quejas.

Tradicionalmente se ha encomendado a la oficialía mayor todo lo referente a la administración interna de las dependencias de que se trate; todo lo relativo al personal, a las relaciones sindicales, así como a recursos materiales y financieros, para el buen funcionamiento de la dependencia. De ahí la Dirección General de Administración, encargada de implementar lo conducente respecto de los recursos humanos, materiales y financieros; de participar en la elaboración del presupuesto de egresos del Departamento; de vigilar la aplicación adecuada

⁷⁰ Anteriormente citamos este mismo ejemplo de modificación de una ley por una disposición de rango inferior (el acuerdo). La fundamentación que puede darnos a este respecto la Ley Orgánica resulta insuficiente, porque esta ley habla de la subrogación de la competencia por parte del Departamento de Pesca, en el caso concreto de la competencia que antes tocaba a la Secretaría de Industria y Comercio. Ahora bien, el problema que se involucra en la transformación del Instituto en una dirección que lleva el mismo nombre sencillamente está por encima de la mencionada competencia: es decir, nunca una disposición del Ejecutivo puede alterar y modificar el contenido de una ley como se ha hecho aquí, salvo la autorización expresa, que no se ha dado.

de las partidas presupuestales; de llevar los sistemas de archivo; los inventarios y control de almacenes, etcétera.

A la Dirección de Asuntos Jurídicos compete desahogar las consultas, los problemas y los conflictos de orden legal en que haya interés del Departamento; compilar las leyes, decretos y acuerdos del sector; elaborar anteproyectos de reforma de la legislación vigente, según convenga; llevar registro de los convenios y tratados celebrados por el Departamento.

Por su parte la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas mira todo lo tocante a la prensa, la radio, televisión y las relaciones públicas, en general; así como a las publicaciones del Departamento.⁷¹

La publicidad oficial del Departamento se lleva a cabo a través de la Unidad de Publicidad Pesquera, a quien compete diseñar el material de comunicación gráfica para la divulgación de las políticas y de las actividades pesqueras y la proyección de la imagen del propio Departamento; a ella toca igualmente el formular y supervisar los programas de orientación y promoción al consumo de los productos pesqueros.

Por último, como un elemento o exigencia de la reforma administrativa se coloca a la Unidad de Orientación, Información y Quejas, a la que le corresponden funciones muy interesantes, como la de establecer los medios de información adecuados para facilitar al público sus gestiones y trámites; analizar las quejas y sugerencias del público.⁷²

c) *La Secretaría de Industria y Comercio*

Como se sabe, el Departamento de Pesca tiene sus antecedentes históricos y formales en el seno de la Secretaría de Industria y Comercio, en donde existía la Subsecretaría de Pesca y varias direcciones generales más con facultades específicas en materia pesquera.⁷³

⁷¹ Últimamente, por disposición del titular del Departamento, se han hecho dos direcciones de ésta de Difusión y Relaciones Públicas, separando la labor de comunicación e información con la de publicaciones y bibliotecas.

⁷² Esta dependencia, sin perder su adscripción al Departamento, parece que informa también a la Presidencia de la República del desempeño de sus funciones. Es buena medida. Nosotros, con todo, recomendaríamos la reglamentación del ejercicio del derecho de petición, consignado en nuestras constituciones desde la primera de 1812. Sólo cuando los particulares cuenten con un reglamento preciso y sepan con toda exactitud cuál va a ser la suerte de sus quejas, preguntas, etcétera, se decidirán a usar esa vía, ahora poco usada. Y aún cuando fuera muy recurrida, mayor sería la conveniencia de su reglamentación.

⁷³ Véase *Antecedentes, creación y...*, cit.

Pues bien, aunque a partir de la Ley Orgánica de la Administración de 1976 se produce la separación física de estas dependencias para constituir un departamento con categoría de secretaría de Estado, no se llegó a precisar del todo la separación de funciones, por ejemplo las funciones en el campo de control de precios de los productos, que al parecer continúa ejerciéndolos la Secretaría de Industria y Comercio.

Tal vez, de entre las muchas facultades que la Ley federal de pesca enumera a favor de esta Secretaría, sólo el capítulo de precios y el de consumo sean las únicas ramas sobre las que ejerce competencia. Las restantes deberán corresponder al propio Departamento, como previene la Ley Orgánica. Se trata, en todo caso, de una política de consumo y de precios de colaboración con el Departamento de Pesca al que correspondía por ley antes de tomar medidas concretas, como establece el artículo 34 fracción tercera de la Ley Orgánica de 1976.

Decíamos que la separación de funciones era poco precisa, refiriéndonos al punto del consumo y de precios, pensando en que tal vez hubiera sido mejor traspasar estas funciones íntegramente al Departamento de Pesca, ya que forman parte esencial de la política pesquera del país, comprometida precisamente en producir para elevar el nivel nutricional de la población; y pensando en que sólo el Departamento está en condiciones de influir, por múltiples procedimientos, en la fijación de los precios de los productos hidrobiológicos, no que a la Secretaría de Comercio sólo le queda el remedio de la imposición y la represión, que son los más impopulares y tal vez los menos justos y convenientes en un momento dado.

Como parte de la política del consumo se encuentran las importaciones y las exportaciones que, al parecer, deben proseguir como competencia de la Secretaría de Comercio, en virtud del artículo 34 de la Ley orgánica y en ausencia de una expresa declaración del artículo 43 de la propia Ley.⁷⁴

Más aún, la confusión está en que los artículos 34 y 43 de la Ley orgánica, al enumerar las facultades de la Secretaría de Comercio y del Departamento de Pesca no se adecuan bien a la enumeración que traen los artículos 13, y 14 y 43 de la Ley federal de pesca de 1972, facultades estas últimas que deberían tocar en bloque al Departamento de Pesca, según el artículo quinto transitorio de la Ley orgánica de 1976. Es un

⁷⁴ He aquí otro ejemplo de ambigüedad, o si no hay ambigüedad, sí de la dispersión de normas y de acciones. No es posible que la Secretaría de Comercio conozca de las importaciones y exportaciones y hasta de los precios, cuando el Departamento controla la extracción y la red de transformación y distribución por medio inclusive de empresas especiales del propio sector.

problema de adecuar las facultades señaladas en el artículo 34 a favor de la Secretaría de Comercio y las que le corresponden al propio Departamento.

Según el artículo 14 de la Ley Federal de Pesca en relación con el quinto transitorio de la Ley orgánica tocaría al Departamento llevar un registro de precios de productos y subproductos de especies pesqueras; regular el abastecimiento de la producción pesquera destinada al consumo humano en mercados internos; regular los precios de importación y exportación de la flora y la fauna acuáticas; más lo previsto en el artículo 43 de la misma Ley federal de pesca en materia de importaciones y exportaciones de productos pesqueros y la de fijar los volúmenes que cada permisionario o concesionario deberá dedicar al consumo interno.

Resulta pues difícil precisar cuándo y hasta dónde interviene la Secretaría de Comercio y cuándo y hasta dónde el Departamento de Pesca en materia, sobre todo, de regulación de importaciones y exportaciones de productos pesqueros, en el señalamiento de volúmenes para garantizar el abasto interno. Respecto a la política de precios, parece que ésta toca fijarla a la Secretaría de Comercio, con opinión del Departamento.

d) *La Secretaría de Marina*

Es lógico pensar en que la Secretaría de Marina tiene una gran trayectoria pesquera, aunque sus funciones propiamente sean o se inspiren en motivos de orden militar. Ha contribuido mucho en programas de investigaciones marinas, en materia de control de embarcaciones pesqueras y de los propios pescadores, así como en la tarea de vigilancia de las aguas territoriales.

El licenciado Carlos J. Sierra en su libro *Ley federal para el fomento de la pesca, Análisis y comentarios*, México, 1980, al formular su comentario respecto al artículo 15, que se refiere al Instituto Nacional de Pesca, subraya precisamente los esfuerzos realizados por la Secretaría de Marina en el proceso de la creación de dicho Instituto, como uno de sus programas de investigaciones marinas, en general.⁷⁵

Por otra parte, la Ley federal de pesca reconoce a la Secretaría de Marina y al propio Departamento de Pesca las funciones de vigilancia de las aguas territoriales mexicanas, en relación con la operación ilegal de embarcaciones pesqueras extranjeras; así como para enconmen-

⁷⁵ Véase en la página 63 de la segunda edición, 1980.

darle el control de las embarcaciones pesqueras, varaderos y astilleros. Igualmente, se le encarga el control de los pescadores.

El control de aguas incluye la facultad de intervenir en casos de contaminación en coordinación con las demás autoridades competentes, según expresamente lo indicaba el artículo 55 de la Ley de pesca de 1950 y de acuerdo con la expresión más genérica del artículo 79 de la Ley vigente.⁷⁶

e) *La Secretaría de Salubridad*

Intervendrá tanto por lo que mira a las condiciones generales de sanidad de los productos pesqueros y de los lugares en donde se transportan, almacenan o expenden, como respecto a la contaminación de las aguas. Es propio de la Secretaría de Salubridad vigilar dichos aspectos de sanidad, según sus propias leyes orgánicas. En cuanto a la contaminación de las aguas, el artículo 79 se remite a la Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, que cae bajo la órbita de esta Secretaría, y en coordinación con el Departamento de Pesca. Tendrá además un representante en la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, en los términos del artículo 19.⁷⁷

f) *La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*

Con la reforma de 1976 se fusionan las dos secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería, bajo el nombre de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la cual corresponderá por tanto ejercer las funciones que la Ley federal de pesca menciona a una y a otra secretarías. El campo de tal competencia mira a los distritos de riego (artículo 18), a los programas de acuicultura (artículo 38), además de tener un vocal en el Comité Técnico de Inversión de Fondos del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero, según el artículo 75 y un representante en la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, según el artículo 19.⁷⁸

g) *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Toca a esta Secretaría la competencia hacendaria relativa al giro de

⁷⁶ Ambas disposiciones se encuentran publicadas por el Departamento de Pesca con motivo del Primer Coloquio Internacional sobre Legislación Pesquera, celebrado en el mes de julio 20-25 de 1981.

⁷⁷ Véase Carlos J. Sierra, *op. cit.*, p. 69.

⁷⁸ *Ibidem.*

las actividades pesqueras. Según el artículo 16 le corresponde, en coordinación con el Departamento de Pesca, establecer las franquicias relacionadas con la pesca e industrias conexas. El campo fiscal, desde luego, forma un amplio y complejo capítulo de la actividad pesquera que está regido principalmente por las disposiciones que citamos a pie de página.⁷⁹

Asimismo toca a esta Secretaría la vicepresidencia del Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero según el artículo 75, el cual por cierto, fue constituido por dicha Secretaría.

Le toca también intervenir en la liquidación que se decreta de muchos fideicomisos y fondos nacionales relacionados con la pesca, como acontece con el fideicomiso que se había creado para los gastos de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca.⁸⁰

h) La Secretaría de la Reforma Agraria

En virtud de la existencia de las cooperativas de producción pesquera ejidal y de ejidos con recursos pesqueros, la Ley federal habla de esta Secretaría para indicar la obligación que tiene de prestar asesoramiento, cuando se requiera, a dichas cooperativas, en los términos del artículo 65, a pesar de que no se le invita legalmente a participar en las pláticas oficiales sobre la renovación de los contratos que celebren estas empresas con armadores o con otras entidades del sector público.⁸¹

c) Autoridades con facultades consultivas

Como autoridades consultivas la Ley federal de pesca contempla al Instituto Nacional de Pesca y a la Comisión Nacional Consultiva. Además se mencionan a otros entes con facultades asesoras, más que nada para la celebración de determinados actos pesqueros como son

⁷⁹ Mencionamos las siguientes disposiciones a modo de ejemplo nada más: Ley de Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1971; Ley del impuesto al valor agregado, publicada en el *Diario Oficial* del día 29 de diciembre de 1978; Acuerdo por el que se Fijan los Precios Oficiales para el Cobro de Impuestos de Exportación de Camarón Procedente del Golfo, publicado en el *Diario Oficial* del 19 de diciembre de 1977. Véase para mayores detalles el libro *Antecedentes, creación y organización del Departamento de Pesca*, ya citado.

⁸⁰ Cfr. El acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del día 27 de enero de 1978; o el acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del día 31 de octubre de 1977, éste relativo al Fideicomiso para la Prevención y Control de las Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática.

⁸¹ Véase en Carlos J. Sierra, *op. cit.*, p. 109.

los enumerados en el artículo 58 de la Ley federal de pesca (Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, CCL; la Confederación Nacional Campesina; la Cámara Nacional de la Industria Pesquera).

a) *El Instituto Nacional de Pesca*

Como expresa Carlos J. Sierra en el comentario al artículo 15 de la Ley federal de pesca, en donde se halla incorporado, desde hacia tiempo al legislador mexicano le venían preocupando los estudios y las investigaciones del área pesquera. Esta preocupación fragua en el desarrollo de programas especiales de investigación en el seno de la Secretaría de Marina, la cual contribuyó poderosamente para la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Biológico-Pesqueras en 1952, que es el antecedente formal del que contempla la ley pesquera en vigor en el mencionado artículo 15.⁸²

En este artículo, en efecto, se le menciona para indicarnos que dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Departamento de Pesca) y para relacionar sus facultades.

Respecto a su dependencia, no se especificó mayor cosa. Por lo que, de acuerdo con la Ley orgánica de 1976, artículos transitorios, pasaría a depender del Departamento de Pesca. Con todo, el traspaso fue mucho más lejos por ahora del reglamento interior del Departamento de Pesca que lo convirtió en una dirección general, quitándole su naturaleza propia de órgano consultivo, no obstante que se le respetaron y aun ampliaron sus funciones. Se le cambia de naturaleza por el solo hecho de situarlo en la línea de las direcciones generales, que son órganos gubernativos o ejecutivos, de acuerdo con su jerarquía, así estén facultados solamente para emitir opiniones.

Por otro lado, su traspaso resulta de dudosa legalidad ya que el Reglamento interior es disposición de rango inferior a la ley, y no existe ninguna autorización expresa en la Ley orgánica de 1976 para fundamentar el cambio. Evidentemente, con este cambio deja de existir dicho Instituto, para en su lugar operar una dirección general que lleva el mismo nombre, que ejerce las mismas funciones, más otras nuevas. La intención del legislador al colocarlo en el artículo 15 no fue precisamente la de que tuviera el carácter de dirección general, pues en este caso así lo habría resuelto; sino la de crear un ente autónomo, si bien dependiendo de la Secretaría de Industria y Comercio. Por tal motivo

⁸² *Idem*, p. 63.

resulta más inaceptable la operación del cambio efectuado por el Reglamento interior, pues no sólo no se dio autorización expresa, sino que presumiblemente se contrarió la intención clara del legislador. Y es todo lo que cabe decir del Instituto Nacional de Pesca, ya que al hablar de las direcciones generales apuntamos sus facultades.⁸³

b) *Comisión Nacional Consultiva*

La ley le consagra un capítulo entero, el III, pensando en su importancia. Sin embargo, nada aparece tan obsoleto y caduco como esta Comisión, excesivamente burocratizada, lenta e inútil por la falta de operatividad. Su misma composición da idea de lo que decimos: tendrá como presidente al secretario de Industria y Comercio (jefe del Departamento de Pesca); de vicepresidente al subsecretario de Pesca (hoy secretario de Promoción Pesquera); más un representante de cada una de seis distintas secretarías de Estado; otro representante por cada uno de ocho entes y organismos paraestatales, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.; Confederación Nacional Campesina; además de los ejecutivos locales que lo soliciten.

Por si fuera poca cosa, sus funciones son insignificantes o mínimas frente al aparato de su composición.

Se trata de funciones de mera coadyuvancia con la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Departamento de Pesca), en el estudio de la industria pesquera en todos sus aspectos; en sugerir al Ejecutivo federal la promoción de leyes y la expedición de reglamentos; en elaborar un programa de trabajo encaminado al desarrollo de la industria pesquera. Verdaderamente intrascendentes, sobre todo si las comparamos con las altas funciones que otros ordenamientos, como el de Ecuador, Colombia, Honduras, etcétera, encomiendan a sus cuerpos consultivos, cuyos dictámenes en muchos casos son vinculantes para las demás autoridades pesqueras.⁸⁴ Sólo así se explicaría adecuadamente la intención de formarlas con altos funcionarios de distintas dependencias oficiales. ¿Parece lógico esperar, por ejemplo, que los ejecutivos locales vayan a este organismo para sugerir al Ejecutivo federal promociones de ley?⁸⁵

⁸³ *Cfr.* la obra citada de Carlos J. Sierra, en el apéndice primero, que se refiere al Reglamento Interior, el cual detalla las facultades de esta Dirección.

⁸⁴ Para el Ecuador, véase la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero del 12 de febrero de 1974; en Colombia funciona el INDERENA, según la ley 2811 de 1974 y decreto 1681 de 4 de agosto de 1978; véase para Honduras la ley de 19 de mayo de 1959.

⁸⁵ La futura ley de pesca, pues como hemos repetido, la vigente ha quedado obsoleta, debería contemplar el problema de la participación de los estados miembros de la Unión en la materia pesquera.

La Comisión Nacional Consultiva de Pesca fue creada por el decreto de 16 de diciembre de 1961, pero hasta la fecha no ha elaborado ni siquiera su reglamento interior, aunque para su funcionamiento o para cubrir sus gastos se facultara a la Secretaría de Hacienda para la creación de un fideicomiso especial, el cual por acuerdo de 27 de enero de 1978 deberá ser extinto.

Con lo que llevamos dicho no se crea que nuestra opinión es contraria a la existencia de órganos consultivos, siempre y cuando se garantice legalmente su independencia y se determine la naturaleza de sus resoluciones, muchas de las cuales tendrán que ser vinculantes para las restantes autoridades pesqueras y que estén compuestas por personal cualificado sea o no representante de otras instituciones.⁸⁶

c) *Otros cuerpos consultivos*

La ley todavía menciona a otras instituciones, como es el caso de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera; Confederación Nacional de Cooperativas de la República, entre otras, a las cuales se les reconocen ciertas facultades consultivas para el trámite de algunos actos, como cuando se trata de sancionar los contratos entre cooperativas y armadores, según el artículo 8.

JOSÉ BARRAGÁN

⁸⁶ En la administración pública existen, a diversos niveles, cuerpos asesores, pero hasta el momento no se han reglamentado debidamente sus funciones. Piénsese en que, de acuerdo con la Constitución, el propio procurador general de la República figura como consejero del gobierno.